



**Convention internationale sur
l'élimination de toutes les formes
de discrimination raciale**

Distr. générale
14 mai 2013

Original: français

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

**Rapports soumis par les États parties en application de
l'article 9 de la Convention**

**Septième à neuvième rapports périodiques des États parties devant être
soumis en 2012**

Suisse* **

[20 décembre 2012]

* Le présent document réunit en un seul document les septième à neuvième rapports périodiques de la Confédération suisse devant être soumis en 2010 et 2012. Pour les quatrième à sixième rapports et les comptes rendus des séances que le Comité a consacrées à leur examen, voir les documents CERD/C/CHE/6 et CERD/C/SR.1892 et CERD/C/SR.1893.

** Conformément aux informations communiquées aux États parties concernant le traitement de leurs rapports, le présent document n'a pas été revu par les services d'édition.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1–7	4
I. Première partie: Informations générales.....	8–118	5
1. Evolution de la structure démographique	9–23	5
2. Bases constitutionnelles et législatives	24–51	7
3. Politique générale de lutte contre la discrimination raciale	52–118	14
II. Deuxième partie: Examen de l'application des articles 2 à 7 de la Convention.....	119–250	37
1. Article 1: Définition de la discrimination raciale.....	119–127	37
2. Article 2: Condamnation de la discrimination raciale.....	128–131	39
3. Article 3: Condamnation de l'apartheid.....	132	40
4. Article 4: Mesures visant à punir certains actes de discrimination raciale.....	133–141	41
5. Article 5: Elimination de la discrimination raciale touchant à certains droits de l'homme	142–227	44
6. Article 6: Garantie de voies de recours effectives	228–234	62
7. Article 7: Mesures dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information	235–250	63
III. Troisième partie: Réponse aux observations finales du Comité du 14 août 2008 ...	251–385	67
1. Remarque générale	251	67
2. Persistance de l'hostilité à l'égard de certaines minorités (paragraphe 7 des observations finales	252–258	67
3. Fédéralisme (paragraphe 8 des observations finales).....	259–262	68
4. Législation anti-discrimination à tous les niveaux et absence de plan d'action national (paragraphe 9 des observations finales).....	263–268	69
5. Absence d'institution nationale indépendante des droits de l'homme (paragraphe 10 des observations finales)	269–274	71
6. Absence de définition claire et complète de la discrimination raciale directe ou indirecte (paragraphe 11 des observations finales)	275–277	72
7. Information sur les activités entreprises par les cantons (paragraphe 12 des observations finales).....	278–280	73
8. Réserve à l'article 2 de la Convention (paragraphe 13 des observations finales).....	281–291	73
9. Profilage racial (paragraphe 14 des observations finales).....	292–296	75
10. Réserve à l'art. 4 de la Convention (paragraphes 15 des observations finales)	297–301	76
11. Violences policières (paragraphe 16 des observations finales).....	302–325	77
12. Législation sur les étrangers et l'asile (paragraphe 17 des observations finales)	326–335	83
13. Procédures de naturalisation (paragraphe 18 des observations finales)	336–342	85
14. Gens du voyage (paragraphe 19 des observations finales)	343–367	89

15. Ratification de la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (chiffre 20 des observations finales)	368–371	94
16. Mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Durban (chiffre 21 des observations finales)	372–376	95
17. Ratification de l'amendement apporté à l'article 8, alinéa 6, de la Convention (chiffre 22 des observations finales)	377–378	96
18. Publication du rapport et des recommandations finales (chiffre 23 des observations finales)	379–382	96
19. Consultation des organisations de la société civile et d'autres acteurs (chiffre 24 des observations finales).....	383–384	97
20. Autres recommandations à l'intention de l'Etat partie (chiffres 25 à 27 des observations finales).....	385	97
Sigles et abréviations		99
Annexes		102

Introduction

1. La Suisse a adhéré le 29 novembre 1994 à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965 (ci-après la Convention)¹, laquelle est entrée en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 1994.² Conformément à l'article 9 de la Convention, les Etats parties s'engagent à présenter des rapports périodiques sur les mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autre qu'ils ont arrêtées pour donner effet aux dispositions de la Convention.

2. Dans ses observations finales, le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale a recommandé à la Suisse de présenter ses septième et huitième rapports attendus le 14 novembre 2010 sous la forme d'un seul et même document.³ Du fait du retard pris, la fusion de ces rapports avec le suivant, le neuvième, a été approuvée.

3. Le présent rapport a été établi conformément aux principes directeurs du Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale (ci-après «le Comité»), sachant que la décision a été prise de ne pas rédiger un nouveau *Common Core Document*.⁴ Par conséquent, les principaux paramètres démographiques, économiques et sociaux ainsi qu'une description du système politique suisse peuvent être retrouvés dans le document de base sur la Suisse.⁵

4. Le présent document, qui réunit les septième, huitième et neuvième rapports, couvre la période comprise entre août 2008 et décembre 2011. Les données statistiques s'arrêtent à la fin décembre 2010; les données plus actuelles qui ont pu être prises en compte font l'objet d'une mention. Le présent rapport fait suite aux quatrième, cinquième et sixième rapports périodiques avec rapport complémentaire,⁶ que la délégation suisse a présentés au Comité les 8 et 11 août 2008⁷. Les données ne présentant pas de changement par rapport à une période antérieure font l'objet d'un renvoi au rapport correspondant.

5. Par souci de clarté, nous avons subdivisé le présent rapport en trois parties:

- Intitulée «Informations générales», la première partie contient quelques considérations relatives à l'évolution de la structure démographique en Suisse et fournit des indications sur le développement du droit et de la politique en Suisse en général dans les domaines couverts par la Convention depuis la présentation des derniers rapports.
- Dans la deuxième partie, ce développement est examiné à la lumière des dispositions de la Convention et contient un commentaire actualisé des articles 1 à 7 de cet instrument.
- Enfin, la troisième et dernière partie est consacrée aux observations finales du Comité au sujet des quatrième, cinquième et sixième rapports de la Suisse. Elle contient un exposé de la position de la Suisse concernant les questions qui avaient préoccupé le Comité et au sujet desquelles il avait demandé des informations complémentaires.

¹ RO 1995 1163 s.; FF 1992 III 265.

² RS 0.104.

³ Observations finales du 14 août 2008 (CERD/C/CHE/CO/6), paragraphe 27.

⁴ CERD/C/2007/1.

⁵ Voir le document de base (HRI/CORE/1/Add.29/Rev.1) du 22 février 2001.

⁶ Version ONU du rapport périodique de la Suisse du 14 novembre 2006 (CERD/C/CHE/6).

⁷ Voir les comptes rendus analytiques des 1892^e et 1893^e séances du Comité (CERD/C/SR.1892 et CERD/C/SR.1893), tenues les 8 et 11 août 2008.

6. Le présent rapport a été établi par la Direction du droit international public (DDIP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) en collaboration avec le Service de lutte contre le racisme (SLR) du Département fédéral de l'intérieur (DFI). Les autres services concernés de l'administration fédérale ont été invités à donner leur avis dans le cadre de la procédure de consultation des offices. La Commission fédérale contre le racisme (CFR) et la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) ainsi que les organisations indépendantes de la société civile ont eu la possibilité de prendre position sur le rapport et de déposer leurs propres rapports.

7. Le rapport est publié en français, en allemand et en italien. Il peut être consulté sur le site Internet du DFAE et sur celui du SLR.⁸

I Première partie: Informations générales

8. La première partie contient un exposé succinct de l'évolution de la population en Suisse depuis la présentation des derniers rapports périodiques. Elle fournit ensuite de premières indications générales sur le développement du droit interne et donne un aperçu de la politique actuellement menée par les autorités suisses pour lutter contre toutes les formes de discrimination raciale.

1. Evolution de la structure démographique

1. Population étrangère résidente

9. A la fin de l'année 2010, le nombre de personnes résidant en Suisse à titre permanent était de 7 870 134, dont 22,4 % étaient des ressortissants étrangers. En 2010, la population étrangère résidant en Suisse à titre permanent a augmenté de 40 354 (2,3 %) par rapport à l'année précédente pour atteindre 1 766 277 personnes. La part des personnes établies n'a progressé que légèrement, tandis que celle des personnes titulaires d'une autorisation de séjour a enregistré un bond de 5,8 %. La proportion entre hommes et femmes était de 53,1 % de femmes pour 46,9 % d'hommes.

2. Population étrangère résidente permanente par nationalité 2007-2010

10. Près de deux tiers des étrangers (62,4 %, soit 1 101 501 personnes) proviennent d'un pays membre de l'UE-27 ou de l'AELE. Avec 287 130 personnes, les Italiens continuent de représenter en 2010 la première communauté étrangère de Suisse, suivie des ressortissants d'Allemagne (263 271 personnes) et du Portugal (212 586 personnes). En 2010, le nombre de ressortissants de l'ancienne Serbie-et-Monténégro (Kosovo compris) a enregistré un nouveau recul. A la fin 2010, ils représentaient 10,3 % de la population étrangère résidente permanente de Suisse. Les tableaux correspondants figurent en annexe 1.

3. Immigration

11. A la fin décembre 2011, les étrangers vivant en Suisse étaient au nombre de 1 772 279. La plupart d'entre eux (1 147 185) proviennent des pays membres de l'UE-27/AELE. En 2011, leur nombre a progressé un peu plus que l'année précédente (4,1 % contre 3,3 % en 2010).

12. Toujours à la fin décembre 2011, le nombre de personnes originaires d'autres pays s'élevait à 625 094, ce qui représente une progression d'un pour cent par rapport à l'année

⁸ www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/human/humri/humrtr/humrep.html.

précédente. Cette évolution s'explique par la politique du Conseil fédéral en matière d'immigration et par le système d'admission ancré dans la loi sur les étrangers, selon lequel les ressortissants de pays non membres de l'UE ne peuvent être recrutés qu'à condition d'être particulièrement qualifiés.

13. Au total, 142 471 étrangers ont immigré en Suisse en 2011 (2010: 134 171). Quant au nombre de personnes ayant émigré, il est en léger recul par rapport à l'année précédente: en 2011, 64 038 étrangers ont émigré de Suisse (2010: 65 523).

14. L'immigration a été la plus forte chez les ressortissants allemands (12 601 personnes), suivis du Portugal (+11 018), du Kosovo (+8 923), de la France (+4 370) et de l'Erythrée (+2 575). Le recul le plus important concerne les ressortissants de Serbie (-10 386), de Bosnie-Herzégovine (-1 053), de Croatie (-1 011), du Sri Lanka (-941) et de la Turquie (-452), ce qui vient confirmer la tendance des années précédentes. Les tableaux correspondants figurent en annexe 1.

4. Asile

15. En 2011, le nombre des demandes d'asile a augmenté de quelque 45 % par rapport à l'année précédente pour passer à 22 551. Il s'agit d'un record depuis 2002. Le principal pays d'origine est l'Erythrée avec 3 356 demandes, suivi de la Tunisie (2 574) et du Nigéria (1 895). La forte progression du nombre de demandes d'asile s'explique principalement par la crise dans les pays du Maghreb, qui, depuis mars 2011, a ouvert la route de l'immigration vers l'Europe.

16. En 2011, 19 467 demandes d'asile ont été tranchées en première instance (1 223 de moins qu'en 2010). L'asile a été accordé à 3 711 personnes. Le pourcentage des demandes ayant abouti est de 21 %, en progression de 17,7 % par rapport à l'année précédente. En 2011, 3 621 demandeurs d'asile ont pu être transférés dans l'Etat Dublin compétent; contrôlées par les autorités, 9 461 personnes ont quitté le territoire suisse par voie aérienne. Pour plus d'information, se reporter à l'annexe 1.

5. Minorités linguistiques

17. Les chiffres les plus récents sur les langues principales datent de 2000, soit du dernier recensement fédéral exhaustif de la population. Les langues nationales officielles sont l'allemand, parlé par 63,7 % de la population, le français (20,4 %), l'italien (6,5 %), le romanche (0,5 %) et d'autres langues (8,9 %).

18. Bien que leur part soit restée stable dans l'ensemble, les langues slaves ont gagné du terrain par rapport aux langues d'origine latine: en 2000, 1,5 % de la population parlait une langue slave de l'ex-Yougoslavie, 1,3 % l'albanais, 1,2 % le portugais, 1,1 % l'espagnol, 1 % l'anglais et 2,9 % une autre langue. Une grande majorité des étrangers maîtrisent une des langues nationales et 62,3 % d'entre eux l'utilisent comme langue principale.

19. En 1997, la Suisse a adhéré à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (RS 0.441.2). Elle a défini le romanche et l'italien comme des langues régionales ou minoritaires au sens de la Charte et reconnu le yéniche en tant que langue sans territoire. Depuis 1999, la Suisse est aussi Partie à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (voir par. 23). Selon la déclaration interprétative que la Suisse a formulée lors de la ratification, sont notamment reconnues comme minorités nationales, les minorités linguistiques nationales, parmi lesquelles figurent la minorité rétoromanche et la minorité italoophone.

6. Minorités religieuses

20. Les résultats les plus récents sur l'appartenance religieuse datent également du dernier recensement fédéral de la population, en 2000. A cette date, les personnes de confession catholique-romaine (41,8 %) et évangélique-réformée (33 %) constituaient toujours les deux principaux groupes religieux de Suisse. Dans les années 1990, l'appartenance religieuse a été marquée par deux tendances très nettes: l'augmentation frappante de la proportion de personnes n'appartenant plus à aucune communauté religieuse (de 7,4 % à 11,1 %) et la progression des communautés religieuses chrétienne-orthodoxe et musulmane (voir première partie, section 3.2.b).

21. Le nombre de musulmans a plus que doublé en dix ans, passant de 152 200 à 310 800 personnes (4,3 % de la population résidente). La rapidité de cette progression s'explique avant tout par les flux migratoires en provenance du Kosovo, de Bosnie-Herzégovine, de la République de Macédoine et de Turquie. Les immigrants originaires de Serbie, du Monténégro, de Bosnie-Herzégovine, de la République de Macédoine ainsi que d'autres pays d'Europe centrale ou orientale sont également venus renforcer considérablement les communautés religieuses chrétiennes-orthodoxes. Elles comptent aujourd'hui plus de 130 000 personnes (1,8 %) et ont ainsi avancé au rang de troisième confession chrétienne. La part représentée par les communautés religieuses israélites (0,3 %) est en revanche restée constante.

22. Depuis 2010, un relevé structurel est réalisé chaque année auprès de 200 000 personnes pour récolter des informations notamment sur la langue et la religion. Les premiers résultats du relevé structurel 2010 sont attendus pour juin 2012. Par ailleurs, une enquête thématique par échantillonnage sur la langue, la religion et la culture est prévue pour approfondir ces résultats. Menée auprès de 10 000 individus, la première édition se déroulera en 2014 et les premiers résultats seront diffusés en décembre 2015. L'enquête sera renouvelée tous les 5 ans.

7. Minorités ethniques

23. Conformément à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (RS 0.441.1), la Suisse reconnaît les gens du voyage (voir section 14 de la troisième partie, prise de position relative au paragraphe 19 des observations finales du Comité) et la communauté juive (voir à ce sujet la section 3.2.b de la première partie) en tant que minorités nationales.

2. Bases constitutionnelles et législatives

24. Les bases générales d'ordre constitutionnel et législatif destinées à la lutte contre le racisme ont été décrites dans les rapports précédents.⁹ Dans le chapitre suivant, nous ne ferons donc mention que des bases constitutionnelles ou législatives qui ont été révisées ou qui sont entrées en vigueur dans l'intervalle. Les développements pertinents sont détaillés dans la deuxième ou dans la troisième partie.

1. Signature et ratification de conventions internationales

25. Depuis le dernier rapport, la Suisse a procédé à la ratification des conventions suivantes ou à l'examen de leur ratification:

⁹ Voir deuxième et troisième rapports CERD et document de base, par. 21 ss.

- La Suisse a ratifié en 2008 le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (RS 0.108.1), qui permet à des groupes ou à des particuliers de s'adresser au Comité pour des violations de droits consacrés par la Convention, après épuisement des voies de recours internes. Au cours de la période sous revue, cette procédure n'a pas été utilisée pour recourir contre un jugement de dernière instance rendu par la justice suisse.
- La Suisse a signé la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées le 21 janvier 2011. Cette convention s'inspire d'autres conventions internationales des droits de l'homme: outre de nombreuses dispositions matérielles, concernant en particulier la prévention et la réparation, elle prévoit d'importants moyens de mise en œuvre. Les travaux préparatoires en vue de sa ratification sont en cours.
- La question de l'adhésion à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) est actuellement à l'examen. La procédure de consultation s'est achevée le 15 avril 2011.

2. Révisions de la Constitution fédérale

26. Depuis 2008, les électeurs ont accepté les initiatives populaires ci-après, lesquelles ont eu pour effet des modifications de la Constitution:

- L'initiative populaire «Pour le renvoi des étrangers criminels» a été acceptée le 28 novembre 2010 par les cantons et le peuple avec 52,9 % des voix, contre l'avis du Conseil fédéral et du Parlement. L'initiative vise à ce que les étrangers condamnés pour certaines infractions ou qui ont perçu abusivement des prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale soient privés de tous leurs droits à séjourner en Suisse et soient expulsés. Par ailleurs, les personnes concernées doivent être frappées d'une interdiction d'entrer sur le territoire et punies si elles contreviennent à l'interdiction d'entrée ou entrent illégalement en Suisse d'une autre manière. Une disposition transitoire de la Constitution fédérale prévoit que le législateur transpose dans la loi les nouvelles dispositions constitutionnelles dans un délai de cinq ans. Un groupe de travail a élaboré quatre propositions de mise en œuvre de la nouvelle disposition constitutionnelle. Le 23 mai 2012, le Conseil fédéral a mis en consultation deux propositions de mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles. Les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés ont désormais la possibilité de s'exprimer sur la proposition de mise en œuvre du Conseil fédéral.¹⁰ En ce qui concerne la situation actuelle, la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) a publié en 2010 l'étude «Wegweisen. Ausschaffen. Ein Grundlagenbericht zu den ausländerrechtlichen Folgen der Straffälligkeit» (en allemand uniquement), qui expose la pratique actuelle des cantons.
- L'initiative populaire «Contre la construction de minarets» a été acceptée le 29 novembre 2009 par 57,5 % des voix. Le Conseil fédéral et une large majorité des deux Chambres du Parlement avaient recommandé le rejet de l'initiative. Les citoyens et citoyennes n'ont toutefois pas suivi cette recommandation. Conscient que ce vote pouvait être compris comme un signe de discrimination et d'intolérance croissantes à l'égard de la population musulmane, le Conseil fédéral n'a pas attendu que l'initiative aboutisse pour diffuser des informations dans un souci de

¹⁰ Voir communiqué de presse du DFJP du 23 mai 2012.

transparence, soulignant en particulier qu'en Suisse, les initiatives peuvent être lancées par des personnes privées et ne reflètent donc pas nécessairement la position du gouvernement fédéral ou du Parlement.¹¹ Le Conseil fédéral s'est en particulier efforcé d'intensifier le dialogue avec les membres des communautés musulmanes en Suisse (voir à ce sujet la section 3.2.b de la première partie).

- L'interdiction de construire des minarets a fait l'objet de plusieurs recours déposés auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, cette dernière les a déclarés irrecevables au motif d'un manque de légitimation active¹². Avant le vote même, l'objet de l'initiative tout comme les affiches de ses auteurs ont suscité bien des débats. Plusieurs villes ont demandé à la *Commission fédérale contre le racisme (CFR)* une expertise du contenu de ces affiches, soupçonné d'être raciste. Celle-ci est parvenue à la conclusion que, du fait de la plus grande importance accordée à la liberté d'opinion, les affiches n'enfreignent certes pas la norme pénale contre la discrimination raciale (art. 261^{bis} CP), mais nourrissent les préjugés et suggèrent que la communauté musulmane représente un danger. S'appuyant sur cet avis, quelques villes décidèrent d'interdire les affiches dans l'espace public, tandis que d'autres les désignèrent publiquement comme discriminatoires.¹³

27. Etant donné que ces deux initiatives violent des obligations relevant du droit international, elles ont suscité un vaste débat sur les initiatives populaires en Suisse et leur réglementation. Répondant à des initiatives parlementaires sur le sujet, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion qu'un examen préliminaire matériel et des conditions de validité plus strictes pour les initiatives populaires pourraient permettre de mieux concilier les projets de normes constitutionnelles et le droit international¹⁴.

28. En vertu du droit constitutionnel actuel, l'Assemblée fédérale doit déclarer nulle toute initiative populaire qui viole les règles impératives du droit international. C'est la raison pour laquelle l'examen préliminaire mené par la Chancellerie fédérale se limite essentiellement aux aspects formels. Il pourrait être doublé d'un contrôle matériel effectué conjointement par l'Office fédéral de la justice et la Direction du droit international public. Avant le début de la collecte des signatures, ces autorités remettraient aux auteurs de toute initiative populaire un avis sur la compatibilité de leur texte avec le droit international. Dans son rapport, le Conseil fédéral propose en outre de faire figurer sur les listes de signatures le résultat (positif ou négatif) de cet examen préliminaire.

29. Cette mesure n'empêcherait toutefois pas l'aboutissement d'initiatives populaires incompatibles avec le droit international. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose comme seconde mesure que le Parlement déclare nulle toute initiative populaire qui viole l'essence des droits fondamentaux. Cela concernerait par exemple une initiative populaire qui préconiserait la réintroduction de la peine de mort, car elle violerait le droit fondamental à la vie. En revanche, l'initiative anti-minarets acceptée en 2009 n'aurait pas été déclarée nulle en application de ce critère.

30. Le Parlement a débattu de ces propositions en février 2012 et demandé au Conseil fédéral d'élaborer un projet concret de loi ou de norme constitutionnelle en vue de leur mise en œuvre.

¹¹ Voir la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Kathy Ricklin 09.3221, 13 mai 2009.

¹² Décisions du 28 juin 2011 sur la recevabilité des requêtes no 66274/09 et no 65840/09 présentées par la Ligue des Musulmans de Suisse et autres et par Ouardiri contre la Suisse.

¹³ Communiqué de presse de la CFR du 7 octobre 2009:

¹⁴ Rapport additionnel du Conseil fédéral au rapport du 5 mars 2010 sur la relation entre droit international et droit interne, 30 mars 2011 (FF 2011 3401).

3. Aperçu des révisions de lois fédérales

a) *Droit pénal et procédure pénale*

31. Dans le cadre de l'application du Statut de la Cour pénale internationale, dit Statut de Rome, et pour mieux garantir la poursuite efficace, transparente et sans faille du génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, la Suisse a modifié son code pénal (CP, RS 311.0) et son code pénal militaire (CPM, RS 321.0). La révision qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011 a notamment permis d'étendre aux groupes sociaux et politiques le champ d'application de la disposition sur le génocide, d'inscrire dans le droit suisse les crimes contre l'humanité et de définir plus précisément les crimes de guerre. La Suisse a ratifié déjà en 2001 le Statut de la Cour pénale internationale. Par la suite, dans un premier temps, elle a édicté les dispositions légales nécessaires à la coopération avec le Tribunal pénal international. Dans un deuxième temps, le droit pénal suisse a été intégralement adapté au Statut de Rome (au sujet des autres adaptations du Code pénal, voir les indications données à la section 4 de la deuxième partie).

32. Le nouveau Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0), qui remplace les 26 codes cantonaux de procédure pénale et l'ancienne loi sur la procédure pénale, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Il prévoit notamment un renforcement des droits de la défense, des droits plus étendus pour les victimes et une extension des mesures de protection pour les témoins. Une loi séparée règle la procédure applicable aux mineurs, en mettant l'accent sur leur protection et leur éducation. Le fait de mettre fin à la dispersion du droit procédural pénal permet, d'une part, de mieux respecter les principes de l'égalité devant la loi et de la sécurité du droit et, d'autre part, de lutter plus efficacement contre la criminalité.

b) *Droit civil et procédure civile*

33. Le développement le plus pertinent en termes de droit civil concerne les nouvelles dispositions relatives aux conditions du mariage, lesquelles sont exposées à la section 5.4.d de la deuxième partie.

34. Le Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC, RS 272) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Il remplace les 26 lois cantonales de procédure civile. Le nouveau texte de loi permet de faire valoir des prétentions civiles de manière plus simple et unifiée sur tout le territoire suisse. Aux termes de l'art. 89 CPC, les organisations peuvent agir pour atteinte à la personnalité des membres d'un groupe de personnes déterminé. Ce droit d'action permet une application plus efficace des droits de protection en ce qui concerne les atteintes à la personnalité.

4. Autres adaptations et modifications de lois

a) *Législation sur la migration*

35. Le 24 septembre 2006, le peuple a accepté la nouvelle *loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005* (LEtr; RS 142.20) et la révision de la *loi sur l'asile du 26 juin 1998* (LAsi; RS 142.31)¹⁵. La mise en œuvre a été effectuée par étapes. Un premier train de mesures est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007; les autres dispositions de la révision partielle de la loi sur l'asile ainsi que la nouvelle loi sur les étrangers de même que les ordonnances d'exécution sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2008¹⁶.

¹⁵ FF 2006 8953.

¹⁶ RO 2007 5437.

i) Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

36. Avant le 1^{er} janvier 2008, les principales dispositions de la législation sur les étrangers étaient contenues dans des ordonnances du Conseil fédéral. Ainsi, l'entrée en vigueur de la LEtr (conçue comme une loi-cadre) a permis de régler plus largement la situation juridique des étrangers et, partant, de renforcer la légitimation politique de la réglementation sur les étrangers.

37. Vu que *l'Accord sur la libre circulation des personnes du 21 juin 1999* (ALCP; RS 01.142.112.681) régit le statut des ressortissants des pays membres de l'UE et de l'AELE depuis le 1^{er} juin 2002, la LEtr s'applique avant tout aux ressortissants d'Etats tiers. Toutefois, elle reste applicable dans les domaines qui ne sont pas couverts par l'ALCP ou pour lesquels elle prévoit des dispositions plus favorables.

38. La LEtr a permis d'améliorer le statut juridique de nombreux étrangers, notamment en étendant le regroupement familial aux titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée et aux étudiants (sous réserve du respect de certaines conditions telles qu'un logement adéquat). En outre, en cas de dissolution de l'union conjugale, le conjoint et les enfants d'une personne de nationalité suisse ou titulaire d'une autorisation d'établissement peuvent faire valoir un droit à une autorisation de séjour propre après trois ans d'union conjugale pour autant qu'ils soient bien intégrés. Pour les cas personnels d'extrême gravité (par exemple en cas de violences conjugales), une autorisation de séjour peut être octroyée avant ce délai. La LEtr fixe également des principes en matière d'intégration. En outre, afin de favoriser l'intégration précoce des enfants, elle introduit un système de délais en matière de regroupement familial.

39. Conformément à son obligation d'Etat membre de l'Espace Schengen¹⁷, la Suisse a révisé la LEtr au 1^{er} janvier 2011 afin de la rendre compatible avec la directive européenne sur le retour¹⁸. Celle-ci vise une harmonisation minimale des procédures en vigueur pour les ressortissants de pays non-membres de Schengen (pays tiers) en séjour irrégulier. Elle contient notamment des dispositions concernant la décision de renvoi, la mise en détention en vue de garantir l'exécution du renvoi, le renvoi ou l'expulsion et l'interdiction d'entrée. Elle améliore la collaboration entre la Suisse et les autres Etats Schengen concernant l'exécution de renvois dans des pays tiers. L'harmonisation des procédures permet par exemple de simplifier l'organisation et l'exécution de vols spéciaux communs. L'instauration de procédures uniformes réduit le risque que la migration irrégulière touche de manière inégale les différents Etats en raison de divergences au niveau de leurs réglementations. En outre, du fait de la directive, la durée maximale de détention en vue du renvoi a été ramenée à 18 mois alors que la LEtr la fixait auparavant à 24 mois.

40. En novembre 2011, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de révision partielle de la LEtr et d'adaptation de cinq lois fédérales afin de réglementer l'intégration de manière plus contraignante pour tous et d'engager davantage les diverses parties concernées. Les modifications prévues font partie intégrante du plan d'intégration adopté par le Conseil fédéral. La Confédération et les cantons veulent, par le biais de programmes d'intégration cantonaux (PIC), encourager l'intégration en définissant des objectifs communs et en libérant des moyens financiers supplémentaires jusqu'à concurrence de 40 millions de francs. Le dialogue sur l'intégration mené avec les principaux partenaires va être intensifié.

¹⁷ Accord entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (AAS, RS 0.362.31).

¹⁸ Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008.

41. En ce qui concerne les personnes sans papiers, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de modification de l'ordonnance d'application de la LEtr, dont le but est de permettre aux jeunes sans-papiers d'accéder à un apprentissage (voir à ce sujet la section 5.5.e de la troisième partie).

ii) Loi sur l'asile (LAsi)

42. La révision partielle de la LAsi, adoptée par le Parlement le 16 décembre 2005, est entrée intégralement en vigueur le 1^{er} janvier 2008 (certaines parties de la loi ont toutefois pris effet dès le 1^{er} janvier 2007 déjà)¹⁹.

43. Comme la loi sur les étrangers, la loi sur l'asile a été ponctuellement adaptée dans le cadre des *Accords de Schengen et de Dublin*²⁰ et des développements postérieurs. Le 26 mai 2010, le gouvernement suisse a adopté le message concernant sa nouvelle révision partielle. Les propositions présentées dans le projet de révision visent en premier lieu une accélération de la procédure d'asile afin de la rendre plus efficace.

- La procédure de non-entrée en matière ne sera introduite que pour i) les procédures Dublin; ii) en cas de renvoi dans un Etat tiers sûr; iii) dans les cas où le requérant d'asile se contente, par exemple, d'invoquer des motifs d'ordre exclusivement médical ou économique. Dans les autres cas, une procédure matérielle sera introduite.
- Les personnes exposées à de sérieux préjudices ou craignant à juste titre de l'être au seul motif de l'objection de conscience ou de la désertion ne seront pas reconnues comme réfugiés en Suisse et, partant, n'y obtiendront pas l'asile. Si l'exécution du renvoi de ces personnes s'avère illicite, par exemple en raison du risque de subir des traitements inhumains dans le pays d'origine, ces personnes seront admises provisoirement en Suisse.
- Les abus consistant à mener des activités politiques en Suisse dans le seul but de motiver la qualité de réfugié après la fuite seront sanctionnés pénalement.
- La possibilité de déposer une demande d'asile auprès d'une représentation suisse à l'étranger sera supprimée.
- Les demandes de réexamen et les demandes multiples se dérouleront par écrit afin d'en permettre le traitement rapide. En outre, les personnes qui déposent une demande multiple seront soumises au régime de l'aide d'urgence, ce qui était déjà le cas pour les personnes qui forment une demande de réexamen.

44. Le 23 septembre 2011, le gouvernement suisse a adopté un message complémentaire concernant la modification de la loi sur l'asile. Les propositions complémentaires visent la simplification et l'accélération de la procédure d'asile avec un renforcement ponctuel de la protection juridique des requérants:

- introduction d'une phase préparatoire dans le cadre de la procédure d'asile: cette phase permettra de procéder, si possible, à toutes les clarifications préliminaires qui doivent être faites avant de pouvoir traiter une demande d'asile; elle favorisera une exécution rapide de la procédure d'asile;

¹⁹ Les modifications apportées par cette révision ont été mentionnées dans les quatrième, cinquième et sixième rapports périodiques présentés par la Suisse en septembre 2006 (FF 2010 4035, FF 2011 6735).

²⁰ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse (AAD, RS 0.142.392.68).

- les requérants touchés dans leur santé par des atteintes déterminantes pour la procédure pourront se faire examiner gratuitement par des professionnels de la santé mandatés par la Confédération. Au plus tard lors de l'audition sur les motifs d'asile, ils seront tenus de faire valoir toute atteinte à leur santé dont ils ont connaissance et qui pourrait s'avérer déterminante pour la procédure d'asile et de renvoi;
- la protection juridique du requérant sera renforcée dans la procédure de recours;
- un échange d'informations régulier aura lieu entre le *Département fédéral de justice et police (DFJP)* et le *Tribunal administratif fédéral (TAF)* concernant la coordination et les processus administratifs des procédures de première et de seconde instances.

Toutes ces modifications sont conformes à la Constitution et au droit international public. Elles ont fait l'objet de débats parlementaires au moment de la rédaction du présent rapport.

45. Par ailleurs, la loi sur l'asile a été modifiée à plusieurs reprises pour reprendre la directive «retour»²¹ et pour instituer un système d'information visant à traiter les données des demandeurs d'asile collectées dans les centres d'enregistrement et dans les logements dans les aéroports.

b) *Autres révisions dans le domaine du droit public*

46. Depuis le dernier rapport, la *loi fédérale sur la Commission de prévention de la torture du 20 mars 2009* (RS 150.1) a été adoptée en application du Protocole facultatif du 18 décembre 2002 se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 (RS 0.105). Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

47. La *loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse* (LN; RS 141.0) a été modifiée le 25 septembre 2009 dans le sens de prolonger le délai d'annulation de la naturalisation. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2011. Le 4 mars de la même année, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la révision totale de cette loi, dont les objectifs principaux sont les suivants:

- assurer une large cohérence avec la loi sur les étrangers en ce qui concerne les exigences posées aux étrangers en matière d'intégration et de connaissances linguistiques;
- améliorer les instruments de décision afin de garantir que seuls les étrangers bien intégrés obtiennent la nationalité suisse;
- harmoniser les exigences cantonales et communales relatives à la durée de résidence;
- réduire les charges administratives des autorités cantonales et fédérales en simplifiant et en harmonisant les procédures, de même qu'en clarifiant leurs rôles respectifs en matière de naturalisation.

48. En 2009, le Conseil fédéral a arrêté l'ordonnance sur les projets en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme du 14 octobre 2009 (RS 151.21), basée sur l'art. 7 de la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD; RS 0.104). Cette ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et règle le financement de projets contre le racisme par les autorités fédérales.

²¹ Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008.

5. Evolutions législatives au niveau cantonal

49. Depuis le dernier rapport, les cantons de Lucerne et de Schwyz ont entièrement révisé leur constitution. Ces deux nouvelles constitutions ne contiennent pas de disposition interdisant expressément la discrimination, mais garantissent l'ensemble des droits fondamentaux protégés par la Constitution fédérale et donc aussi l'interdiction de discrimination²². De manière générale, les droits protégés par la Constitution fédérale sont garantis même sans mention expresse dans les législations cantonales.

50. La majorité des cantons ont toutefois privilégié l'inscription, dans leur constitution, d'une règle expresse interdisant la discrimination. On trouve ainsi actuellement une telle disposition dans les constitutions des cantons suivants: *Zurich* (art. 11, al. 2), *Berne* (art. 10, al. 1, 2^{ème} phrase), *Uri* (art. 11, al. 2), *Nidwald* (art. 2 al. 2), *Genève* (art. 15, al. 2), *Glaris* (art. 4, al. 2), *Fribourg* (art. 9 al. 1, 2^{ème} phrase), *Bâle-Ville* (par. 8, al. 2), *Bâle-Campagne* (par. 7, al. 2), *Schaffhouse* (art. 11 al. 1, 2^{ème} phrase), *Appenzell Rhodes-Extérieures* (art. 5, al. 2), *Argovie* (par. 10.4, al. 2), *Tessin* (art. 7, al. 1), *Vaud* (art. 10, al. 2), *Valais* (art. 3, al. 2), *Neuchâtel* (art. 8, al. 1, 2^{ème} phrase) et *Jura* (art. 6, al. 2).

51. La plupart des cantons ont pris ou prévu des mesures légales tenant compte de l'évolution de la politique d'intégration à l'échelon fédéral. Lorsqu'ils n'en étaient pas encore dotés, les cantons adoptent de nouvelles lois sur l'intégration des étrangers, lesquelles mentionnent parfois explicitement la protection contre la discrimination.

3. Politique générale de lutte contre la discrimination raciale

1. Remarques générales

52. Dans sa réponse à la demande du Haut commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme concernant la mise en œuvre de la Déclaration et du programme d'action de Durban, le gouvernement suisse a réaffirmé sa position, selon laquelle la discrimination raciale constitue une grave violation des droits de l'homme²³. Il considère son engagement dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie comme une mission permanente et se déclare convaincu qu'outre les acteurs privés et les acteurs de la société civile, l'Etat doit jouer un rôle important dans le domaine de la prévention. Cette position se concrétise notamment au travers des mesures et des projets présentés à la section 3.4 de la première partie.

2. Minorités nationales

a) Minorités linguistiques

53. Nous renvoyons ici aux deuxième et troisième rapports périodiques présentés par la Suisse au Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale, au quatrième rapport de la Suisse de décembre 2009 sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (RS 0.441.2), au troisième rapport de la Suisse de janvier 2012 sur l'application de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la

²² Par. 10, al. 2, Cst. LU (RS 131.213): «Les droits fondamentaux sont garantis dans les limites de la Constitution fédérale.»; par. 10 Cst. SZ (en attente de l'obtention de la garantie fédérale): «Le canton garantit les droits fondamentaux qui sont ancrés dans la Constitution fédérale et dans le droit international contraignant pour la Suisse.»

²³ Réponse de la Suisse à la demande du HCDH relative au paragraphe 191 a) du Programme d'action de Durban, Berne, 26 mai 2011.

protection des minorités nationales (RS 0.441.1), ainsi qu'à la section 14 de la troisième partie (prise de position relative au paragraphe 19 des observations finales du Comité).

b) *Minorités religieuses*

54. Le paysage religieux suisse est très diversifié. Outre les confessions traditionnelles (Eglise catholique romaine, Eglise catholique-chrétienne, Eglise évangélique-réformée, Eglises libres, communauté israélite), il comprend de nombreuses autres confessions religieuses arrivées en Suisse depuis les années 1970 dans le cadre de la migration de travail ainsi qu'à l'issue de l'éclatement de la Yougoslavie et de l'Union soviétique (communautés orthodoxe, musulmane, hindouiste, bouddhiste, etc.). Dans les faits, chaque confession religieuse est désormais minoritaire en Suisse.

55. Sur le plan légal, la politique religieuse pratiquée par la Suisse s'appuie sur les piliers ci-après:

- La *liberté de conscience et de croyance* garantie pour toutes les confessions religieuses (art. 15 Cst.), et la *neutralité religieuse et confessionnelle* de la Confédération, qui lui est liée: la Constitution fédérale garantit à tous les habitants de Suisse la liberté de conscience et de croyance. La croyance, la pratique d'une religion, sa transmission à des tiers ainsi que la liberté d'adhérer à tout moment à une communauté religieuse ou de la quitter sont garanties, sous réserve des conditions de restriction prévues pour tout droit fondamental. Par ailleurs, chacun est libre, dans le respect des dispositions du code civil, de créer une communauté religieuse en tant qu'association de droit privé avec personnalité juridique (liberté d'association, art. 23 Cst.)
- *Conception fédéraliste des relations entre les communautés religieuses et l'Etat* (art. 72, al. 1, Cst.): la réglementation des rapports avec les communautés religieuses est du ressort des cantons. Ces derniers peuvent par exemple reconnaître des communautés religieuses comme étant de droit public²⁴ ou d'intérêt public et définir les conditions de cette reconnaissance. Ils peuvent aussi renoncer entièrement à une reconnaissance. Les cantons de *Bâle-Campagne*, de *Bâle-Ville*, de *Berne*, de *Lucerne*, d'*Obwald*, de *Nidwald*, de *Glaris*, de *Fribourg*, de *Soleure*, du *Jura*, de *Schaffhouse*, d'*Appenzell Rhodes-Extérieures*, des *Grisons*, d'*Argovie*, du *Tessin*, de *Vaud* et du *Valais* prévoient la possibilité de reconnaître d'autres communautés religieuses que celles qu'ils ont déjà reconnues dans leurs constitutions respectives²⁵. Les autres cantons ne possèdent pas de dispositions constitutionnelles prévoyant la possibilité de reconnaître d'autres communautés religieuses. Par ailleurs, deux cantons ne prévoient aucune reconnaissance de communauté religieuse en droit public (*Neuchâtel* et *Genève*). Dans ces cantons, les dispositions du droit privé valent pour les communautés religieuses (en particulier en ce qui concerne leur constitution en association).

Cette compétence que la Constitution confère aux cantons permet d'aborder avec pragmatisme les questions du vivre ensemble et de chercher, dans un climat de compréhension mutuelle, des solutions adaptées au contexte local (p. ex. pour l'aménagement de cimetières et de secteurs confessionnels dans les cimetières,

²⁴ Ce statut n'englobe pas la reconnaissance en tant que religion d'Etat, mais comprend uniquement l'octroi de certains droits tels que celui de prélever un impôt ou de dispenser un enseignement religieux dans les écoles publiques.

²⁵ Exemple le plus récent: en février 2012, le Grand Conseil du canton de Bâle-Ville a décidé, à l'issue d'intenses débats, d'accorder le statut de droit public à l'Eglise néo-apostolique, notamment au motif que celle-ci sera ainsi mieux associée au dialogue interreligieux.

l'enseignement religieux, la résolution des conflits entre école obligatoire et préceptes religieux, la construction de lieux de prière, etc.).

- *Maintien de la paix religieuse, compétence conjointe de la Confédération et des cantons* (art. 72, al. 2, Cst.): cette norme permet à la Confédération et aux cantons de prendre des mesures propres à maintenir la paix entre les membres des communautés religieuses. La Confédération est cependant compétente lorsque des tensions prennent une dimension nationale voire internationale.
- Poursuites pénales: aux termes de l'article 261 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0), l'atteinte à la liberté de croyance et de culte est punissable. L'article 261bis CP protège les personnes ou les groupes de personnes contre toute discrimination fondée sur leur appartenance religieuse.

56. Dans le cadre de ses obligations internationales, la Suisse reçoit régulièrement des représentants d'organisations internationales. Ainsi, le président de l'*Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)* a envoyé en Suisse du 7 au 9 novembre 2011 les trois représentants personnels pour les questions de tolérance et de non-discrimination, afin d'être informé des efforts déployés pour combattre l'intolérance et la discrimination envers les minorités religieuses.²⁶ Ceux-ci ont consacré leur rapport final du 24 janvier 2012 à des aspects légaux, au racisme, à l'antisémitisme, à l'intolérance et à la discrimination envers les musulmans ainsi qu'à l'interdiction de construire des minarets, à la situation des gens du voyage et à d'autres formes de discrimination. Globalement, le rapport salue les mesures prises jusque-là par la Confédération et les cantons pour combattre le racisme, la xénophobie et la discrimination. Ses recommandations formulées à l'intention de la Suisse pour que celle-ci améliore quelques aspects critiques ont été remises aux services compétents pour qu'ils les examinent²⁷.

57. Sur le plan national, notamment les communautés juives et chrétiennes s'efforcent, en collaboration avec les associations musulmanes, de promouvoir une meilleure compréhension des religions et une meilleure entente entre les religions (dialogue interreligieux). Les organisations musulmanes sont de plus en plus actives dans le lancement d'initiatives visant à la connaissance mutuelle. De nombreux centres islamiques et associations faïtières cantonales organisent régulièrement des réunions d'information, des débats publics et des rencontres ou réalisent des projets pour encourager la rencontre d'enfants et de jeunes d'appartenance religieuse différente.

58. Depuis 2006, des représentants de la Confédération ont des échanges de vues réguliers avec le *Conseil suisse des religions (Swiss Council of Religions SCR)*, au sein duquel sont représentées les religions chrétienne, juive et musulmane. Le SCR a été créé comme une plateforme de dialogue pour les trois religions et sert d'interlocuteur à la Confédération.

59. Plusieurs cantons ont pris des mesures pour favoriser la compréhension interreligieuse ou sont actifs en matière de dialogue interreligieux:

- Le canton de Zurich a introduit à l'école obligatoire le cours «Culture et religion», qui n'est pas de nature confessionnelle et transmet aux enfants et aux adolescents des connaissances élémentaires sur les grandes religions du monde. Le cours doit

²⁶ Il s'agissait du rabbin Andrew Baker pour les questions d'antisémitisme, de Massimo Introvigne pour la discrimination envers les religions chrétiennes et d'autres formes de discrimination ainsi que de l'ambassadeur Adil Akhmetov pour l'intolérance à l'égard des musulmans.

²⁷ Country Visit: Switzerland, Report of the Personal Representatives of the OSCE Chair-in-Office on Tolerance Issues, November 7-9, 2011 (CIO.GAL/262/11). Le rapport peut être téléchargé sur le site Internet du DFAE: www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/intorg/osce.html (en anglais uniquement).

promouvoir le respect et la compréhension envers les personnes de religion, de culture et de conception du monde différentes.

- Depuis 2005, le canton de St-Gall organise une année sur deux la semaine de dialogue et d'action interreligieux en collaboration avec les Eglises catholique et évangélique-réformée du canton de St-Gall ainsi qu'avec l'Association faîtière des communautés islamiques de Suisse orientale et de la principauté de Liechtenstein (Dachverband der islamischen Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein), la Table ronde des religions de St-Gall (Runder Tisch der Religionen St. Gallen) et d'autres communautés religieuses.
- Le canton de Bâle-Ville a créé un service de coordination pour les questions religieuses qui, avec la retenue nécessaire, traite les questions religieuses dans un cadre intégratif et préventif. Pour ce faire, il dispose d'un instrument important: la Table ronde des religions des deux cantons de Bâle, instituée en 2007, qui regroupe 16 institutions religieuses et débat de thèmes actuels à l'interface entre administration, communautés religieuses et population. Le service de coordination pour les questions religieuses organise depuis 2009 l'ouverture bicanonale de la Semaine des religions BS/BL, qui a lieu tantôt à Bâle tantôt à Liestal. Bâle-Ville entretient par ailleurs un échange continu avec le Forum interreligieux de Bâle (Interreligiöses Forum Basel) et la Fondation Christlich-Jüdische Projekte ainsi que son sous-projet Zelt Abrahams (Tente d'Abraham). Il convient également de mentionner le cours de formation continue Soutien et information des personnes responsables de l'encadrement religieux (Unterstützung und Information für religiöse Betreuungspersonen), qui est organisé depuis 2011 par le service de coordination pour les questions religieuses conjointement avec GGG Ausländerberatung (centre de consultation pour migrants) et couvre une large part des besoins en information.
- Dans le canton de Genève, le Bureau de l'intégration des étrangers BIE a organisé plusieurs manifestations sur des thèmes religieux, notamment deux journées d'études en 2010 consacrés à la montée d'un climat antimusulman en Suisse et en Europe. Le BIE a également soutenu, en 2009 et 2010, des journées de portes ouvertes dans les lieux de culte musulmans du canton, accueilli l'exposition Coupole – Temple – Minaret en 2009 (tour d'horizon des lieux de culte ou de prière de différentes religions) et organisée une Table Ronde Religions, Cultures et Intégration, en 2009.
- Il existe dans le canton de Vaud un Conseil œcuménique vaudois, dont font partie les communautés religieuses reconnues par le canton (Eglise évangélique réformée et Eglise catholique ainsi que Communauté israélite de Lausanne et du canton de Vaud). Les autorités et l'Union vaudoise des musulmans entretiennent depuis 2010 un dialogue régulier. L'association L'Arzilier, Maison du dialogue, qui s'est fixé pour objectif de jeter des ponts entre différentes communautés religieuses et les non croyants, est soutenue dans ses efforts par les autorités cantonales. Le Groupe Musulmans et Chrétiens pour le dialogue et l'amitié a été créé en 2001 à l'échelle communale. Actif dans plusieurs villes du canton, il organise des forums de rencontre et des réunions.
- Dans de nombreux autres cantons, mais aussi dans les villes de Zurich et d'Yverdon-les-Bains, par exemple, il existe des plateformes et des forums dédiés au dialogue interreligieux, et des journées ou semaines de rencontre sont régulièrement organisées.
- Le bâtiment Maison des religions – Dialogue des cultures est actuellement édifié dans la ville de Berne. Il réunit toutes les communautés des grandes religions du

monde. Ce projet novateur permet aux différentes communautés religieuses, qui en assument l'unique responsabilité, de vivre leur vie religieuse sous un même toit. Les communautés des alévis, des bouddhistes, des chrétiens, des hindous et des musulmans y auront leurs salles de culte. La ville et le canton de Berne participent à ce projet (y compris sur le plan matériel).

- Depuis juin 2012, la ville de Lucerne permet aux hindous de disperser les cendres de leurs défunts dans la Reuss. Un lieu adéquat a pu être trouvé pour la cérémonie funéraire et les obsèques.

60. La Haute école zurichoise des sciences appliquées propose depuis 2010, conjointement avec le Centre de compétence Intégration, égalité et projets du canton de St-Gall, un certificat de formation continue universitaire (Certificate of advanced studies CAS) intitulé *Professionnaliser la communication interreligieuse: CAS Encadrement religieux dans un contexte interculturel*. Cette formation s'adresse aux personnes responsables de l'encadrement religieux, quelles que soient leur communauté et leur confession religieuses. Elle explore le paysage religieux de la Suisse, ses origines et sa diversité. L'objectif est que les participants utilisent ces connaissances dans leur activité de communication liée à la cohabitation avec d'autres communautés.

61. Une attention particulière est accordée à la place de la religion et des préceptes religieux à l'école. Au niveau de la scolarité obligatoire, les cantons mettent à disposition de leurs autorités scolaires locales et des enseignants des lignes directrices visant à la prise en compte des sensibilités religieuses dans les établissements. Une documentation à ce sujet est disponible sur le Serveur suisse de l'éducation educa.ch²⁸. Voici un résumé des positions qui ont été adoptées:

- Symboles religieux dans les classes: interdits; dans certains cantons, cette interdiction n'est pas appliquée systématiquement.
- Dispense pour des motifs d'ordre religieux: possible sauf en cas d'examens importants tels que la maturité. De nombreux cantons ont introduit le système d'un nombre déterminé de demi-journées laissées au libre choix des parents, pour lesquelles le motif de l'absence ne doit pas être indiqué.
- Participation à des fêtes/manifestations d'origine religieuse (Noël, Pâques): participation possible, mais aucune obligation de chants ou d'activités d'ordre religieux.
- Courses d'école, cours de gymnastique, cours de natation: obligatoires jusqu'à la puberté; ensuite, recherche de solutions pragmatiques. L'arrêt de 1993 autorisant les dispenses de natation a été revu en 2008. Depuis, on préconise, en règle générale, la participation au cours de natation, mais les cantons sont libres d'accorder des dispenses.
- Port d'un voile à l'école: interdiction pour les enseignantes, autorisation pour les écolières. A St-Gall, le Conseil de l'instruction publique recommande, en cas d'interdiction générale de couvre-chefs à l'école comme bonnets et capuches p. ex., de n'autoriser aucune dérogation pour le voile.
- Aménagement du cours de religion: tendance à dispenser un cours de religion (ainsi que d'éthique et de morale) portant sur toutes les religions. Acceptation croissante à présenter le christianisme comme la base (historique) de notre société et de notre culture. Dans les cantons qui accordent la reconnaissance de droit public aux

²⁸ guides.educa.ch/fr/liberte-de-croyance.

communautés religieuses, celles-ci peuvent dispenser leurs cours de religion dans les salles de classe. Différents cantons s'efforcent par ailleurs d'offrir aux communautés religieuses qui n'ont pas de statut de droit public la possibilité de dispenser un cours de religion à l'école sous certaines conditions.

i) Communauté juive

62. Parmi les quelque 17 000 juifs de Suisse, environ 39 % vivent en Suisse romande. Les communautés juives des cantons de Bâle-Ville, de Berne, de Fribourg, de St-Gall et de Zurich ont une reconnaissance de droit public. Dans d'autres cantons, les communautés juives sont des associations sans statut spécifique. Sur le plan national, elles sont regroupées au sein de deux associations faîtières: la *Fédération suisse des communautés israélites (FSCI)* et la *Plateforme des juifs libéraux de Suisse (PJLS)*.

63. Les thèmes suivants ont occupé le devant de la scène durant la période sous revue:

- **Inhumations:** les cimetières juifs existent en Suisse depuis le XIV^e siècle; aujourd'hui, la moitié des cantons en sont dotés. Ils sont généralement le fruit d'une initiative privée et leur financement est également privé.
- **Place de la religion et des préceptes religieux à l'école:** selon la FSCI et la PJLS, on peut observer, en particulier dans le domaine scolaire, une tendance à limiter la liberté de religion en Suisse. Ainsi, certains cantons et certaines institutions refuseraient de plus en plus, depuis quelques années, d'accorder des dispenses aux écoliers et étudiants religieux lorsque des examens ont lieu un jour de shabbat ou un jour férié religieux, lors duquel la religion juive interdit de travailler et d'écrire. Dans les cas concrets cependant, les tribunaux compétents sont toujours intervenus pour contrer cette tendance.
- **Activités contre l'antisémitisme et le négationnisme:** les organisations juives sont très actives en matière de sensibilisation aux questions d'antisémitisme et de négationnisme. Entre 2009 et 2011, le SLR a soutenu treize de leurs projets à hauteur de 121 000 francs. Exemples:
 - Une manifestation intitulée *Ressentir l'indicible* et organisée par la *Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD)* à Genève le 27 janvier 2010 (Journée de la mémoire de l'Holocauste), qui mettait à l'honneur les rescapés des camps.
 - Une soirée inaugurale et une journée destinées aux écoliers pour présenter un spectacle et une bande dessinée sur les préjugés antisémites, organisée également par la CICAD à Genève en 2011. Le spectacle et la BD seront proposés aux élèves de Suisse romande pour les amener à réfléchir sur le racisme et l'antisémitisme.
 - Le centre pour l'éducation politique et la didactique de l'histoire de la *Haute école pédagogique d'Argovie* a lancé, en collaboration avec le SLR, une conférence annuelle sur le thème de la *Shoah à l'école*, dont trois éditions ont été organisées jusqu'ici. Dans le cadre de cette initiative, des écoles ont également lancé des projets. La plateforme didactique en ligne *History Helpline* est un outil particulièrement intéressant pour le niveau secondaire. Il s'agit d'un support de cours innovant qui aborde le thème du national-socialisme (figurant au programme scolaire) et qui lie les éléments marquants de la recherche sur la Shoah à la problématique actuelle du racisme.
 - Projet *L'antisémitisme dans l'Histoire et aujourd'hui: rencontre avec des survivants de la Shoah*. L'établissement cantonal zurichois *Hohe*

Promenade étudie de manière plus approfondie le thème de l'antisémitisme. L'objectif est de lancer une réflexion sur les pensées, idéologies et actes racistes avec des élèves en année de maturité. Parallèlement à l'enseignement d'histoire, le programme prévoit des excursions, des ateliers, des rencontres avec des survivants ainsi que l'utilisation de nouveaux médias.

- Au *collège Sainte-Croix* à Fribourg, deux classes de maturité abordent le thème du racisme et de la Shoah dans le cadre des enseignements d'allemand, de philosophie et d'histoire, en mettant l'accent sur le savoir non-cognitif. Un atelier permet aux élèves de rencontrer un survivant de la Shoah et d'approfondir le thème en examinant sa portée actuelle (le racisme aujourd'hui).
- Pour promouvoir la connaissance du judaïsme et de la communauté juive en Suisse, la FSCI propose depuis janvier 2011 aux organisations et instituts de formation intéressés des conférenciers qui, sous le titre «*Pour en savoir plus sur le judaïsme*», interviennent sur les thèmes du judaïsme, des juifs en Suisse, d'Israël ou encore de l'antisémitisme. Plus d'une douzaine de cours de ce type ont pu être organisés en 2011. Par ailleurs, la FSCI publie depuis la fin 2009 des fiches d'information claires et succinctes sur des sujets sélectionnés. Celles-ci doivent permettre une meilleure compréhension de l'histoire juive, de la religion et de ses valeurs ainsi que de la communauté juive en Suisse.

64. Les cantons mènent eux aussi des projets contre l'antisémitisme, notamment en milieu scolaire. C'est ainsi que la *Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)* a désigné le 27 janvier comme Journée de mémoire de l'Holocauste, expliquant à ce propos: «Le 27 janvier correspond à la libération du camp de concentration d'Auschwitz par l'Armée rouge en 1945. La *Journée de la mémoire de l'Holocauste et de la prévention des crimes contre l'humanité* s'adresse avant tout aux écoles. Elle a pour but de commémorer l'Holocauste, mais aussi de prendre en considération d'autres génocides qui ont marqué le XX^e siècle et de réfléchir aux idéologies qui ont pu conduire à de tels crimes contre l'humanité. En lieu et place de manifestations nationales, des activités éducatives consacrées à ce thème dans les établissements scolaires seront au centre de cette journée»²⁹. C'est dans le cadre de cette Journée que la *Direction de l'instruction publique du canton de Zurich* a réalisé en 2011 trois projets scolaires: le théâtre forum *Que signifie pour nous l'Holocauste aujourd'hui?* (11 manifestations réunissant 826 écoliers de la 8^e à la 10^e année scolaire), des rencontres avec des survivants de l'Holocauste (21 manifestations réunissant 868 écoliers de la 8^e à la 10^e année scolaire) et la pièce de théâtre *Ich wohne in einem Hühnerhaus* (4 représentations réunissant 310 écoliers de la 4^e à la 6^e année scolaire). Chaque année, la *Haute école pédagogique du Nord-Ouest de la Suisse* organise à l'occasion de la Journée de la mémoire de l'Holocauste une conférence consacrée au thème de l'Holocauste. Le *Centre d'information et de documentation IDES* de la CDIP rassemble régulièrement les activités réalisées dans les cantons et par diverses institutions dans le cadre de la Journée de la Mémoire de l'Holocauste et les met à disposition du public intéressé via le *Serveur suisse de l'éducation educa.ch*³⁰.

²⁹ Communiqué de presse de la CDIP du 27 janvier 2004, www.edk.ch/dyn/14114.php.

³⁰ <http://guides.educa.ch/fr/journee-de-memoire-de-l-holocauste>.

65. Dans le cadre de la *Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance, and Research ITF*³¹, les projets ci-après ont été notamment réalisés en Suisse sous la responsabilité du groupe d'encadrement correspondant:

- Séjour d'étude au mémorial de Yad Vashem à Jérusalem en 2010: le séjour de sept étudiants de différentes hautes écoles pédagogiques accompagnés notamment de deux enseignants a été rendu possible par la CDIP et le *Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER)*. Un échange avec Yad Vashem aura lieu en 2012 pour douze étudiants.
- Chaque année, voyage de formation continue d'une journée à Auschwitz-Birkenau pour les enseignants suisses alémaniques: le premier voyage à Auschwitz-Birkenau proposé par la FSCI et la PJLS, qui a réuni une centaine de participants, a eu lieu en novembre 2011. Grâce au soutien de la CDIP, une journée d'approfondissement a en outre pu être organisée en novembre 2011 à la *Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse* à l'intention des enseignants qui avaient participé au voyage. Ces voyages offrent aux enseignants la possibilité de se faire leur propre impression et de réfléchir ensuite, avec leurs classes, à ce chapitre de l'histoire de l'humanité. Des voyages de ce type sont également organisés depuis plusieurs années par la CICAD en Suisse romande.

ii) Communautés musulmanes

66. La communauté musulmane en Suisse est marquée par le dynamisme des flux migratoires les plus récents. La grande part des musulmans qui vivent en Suisse aujourd'hui y sont arrivés au cours des 20 dernières années. Plus de 10 % d'entre eux possèdent la nationalité suisse. L'islam est vécu selon la forme qu'il revêtait dans le pays, la région et la classe sociale d'origine du migrant. Les musulmans pratiquants sont peu nombreux (leur part, inférieure à 10 %, correspond à celle des autres grandes religions). La première génération d'immigrés, qui, aujourd'hui encore, constitue la majorité absolue, est peu intéressée par les questions religieuses et vit l'islam comme une composante de sa culture et comme un appui lors de transitions et de moments de crise (rites de passage). Les musulmans membres d'une organisation islamique sont encore moins nombreux.

67. Les centres et les mosquées islamiques se constituent avant tout en fonction du pays d'origine. Au cours des dernières années, différents regroupements de centres islamiques ont donné naissance à des associations faitières cantonales ou régionales, lesquelles sont parfois solidement soutenues (p. ex. Verein Islamischer Organisationen Zürich VIOZ). Les associations, communautés et organisations islamiques réunies ne représentent qu'une petite part des croyants. Il n'existe à ce jour ni association faitière nationale représentant tous les musulmans, ni regroupement allant au-delà des frontières linguistiques. Sur le plan national, les deux associations faitières Coordination des organisations islamiques de Suisse (COIS) et Fédération d'organisations islamiques en Suisse (FOIS) représentent les musulmans au sein du Conseil des religions. Elles doivent toutefois asseoir davantage encore leur ancrage au sein de la communauté musulmane pour pouvoir être réellement représentatives.

68. Les sujets ci-après ont marqué la période sous revue:

- **Inhumations:** la revendication de séparation des tombes musulmanes de celles d'autres religions a suscité des remous au sein de l'opinion publique. Selon la tradition musulmane, des règles doivent être respectées en matière d'inhumation; il s'agit notamment de la toilette funéraire rituelle, de l'orientation des tombes, du

³¹ www.holocausttaskforce.org/index.php.

caractère perpétuel des concessions et du souhait d'un carré à part, des règles que contredisent souvent les statuts des cimetières communaux et cantonaux³². En principe, les communes sont responsables du règlement des cimetières, ce qui rend impossible l'édiction de prescriptions nationales, mais encourage la mise en œuvre de solutions pragmatiques au niveau local. Dans plusieurs cantons et communes, des négociations avec les autorités ont permis aux musulmans de disposer de carrés dans les cimetières (par exemple à *Zurich, Zunzgen BL, Bâle, Olten, Lucerne, Berne, Liestal, Thoune, Genève, Lugano, La Chaux-de-Fonds* et *Zurich-Witikon*). Dans le *canton de St-Gall*, un amendement à la loi sur les cimetières et les inhumations permet aux communes de désigner des carrés pour les communautés religieuses. La *ville de Schaffhouse* a orienté vers la Mecque un carré nouvellement créé.

- **Place de la religion et/ou des préceptes religieux à l'école:** dans un arrêt de 1993, le Tribunal fédéral a donné raison à des parents à Zurich qui exigeaient que leur fille soit dispensée du cours de natation pour des motifs d'ordre religieux³³. Il a toutefois modifié cette jurisprudence en 2008³⁴. Désormais, les autorités scolaires peuvent refuser une dispense du cours de natation pour des motifs d'ordre religieux. Le Tribunal fédéral précise que son arrêt aide les écoles à remplir leur mission d'intégration. S'ils le souhaitent, les cantons peuvent toutefois adopter une ligne moins stricte. En ce qui concerne les cours de religion islamique, de premières offres de cours dans les écoles existent, à l'instar de ce qui se fait pour d'autres religions, mais il faut reconnaître que la qualification théologique et pédagogique des enseignants demeure problématique.
- **Autorisations de séjour et de travail pour les personnes responsables de l'encadrement religieux (imams):** les personnes assurant l'encadrement religieux sont employées par leur communauté religieuse ou par une institution. Si elles sont étrangères, elles peuvent obtenir une autorisation de séjour dès lors qu'elles remplissent les conditions relatives à l'autorisation d'exercer une activité lucrative en Suisse. Les ressortissants d'un pays de l'UE/AELE obtiennent, selon leur contrat de travail, une autorisation d'une durée de douze mois ou de cinq ans. Les ressortissants de pays tiers doivent obtenir une autorisation d'entrée et un permis de travail établis dans le cadre du contingentement habituel. Parfois, des exceptions au principe de priorité de recrutement (en faveur des Suisses et des ressortissants des pays de l'UE/AELE) peuvent être accordées aux étrangers responsables de l'encadrement de communautés religieuses d'importance nationale ou suprarégionale. La communauté religieuse qui, en qualité d'employeur, dépose une demande auprès de l'office cantonal de l'emploi, doit être dotée de structures institutionnelles (association) et disposer de locaux de réunion dans lesquels les croyants se réunissent régulièrement pour le service religieux. Elle doit reconnaître les normes juridiques suisses, s'y conformer en théorie et en pratique, exiger ce même respect de la part de ses membres et condamner tout comportement fautif. Les communautés religieuses doivent fournir la preuve qu'elles disposent de garanties financières et sont en mesure de rémunérer les responsables de l'encadrement. Eu égard à la situation financière des communautés religieuses musulmanes, les

³² Pour le maintien de la paix religieuse entre catholiques et protestants, le législateur a, dans la Constitution de 1874, retiré aux instances religieuses le droit d'administrer les cimetières. Depuis lors, les cimetières suisses sont publics et neutres sur le plan religieux; de plus, ils ne permettent aucune différence de traitement des défunts.

³³ ATF 119 Ia 178.

³⁴ ATF 2C-149/2008.

exigences salariales fixées pour les imams sont nettement inférieures à celles appliquées à d'autres spécialistes.

Le religieux doit avoir suivi une formation théologique approfondie reconnue par l'instance religieuse supérieure de son Eglise, des règles spéciales étant autorisées. Dans le cas des imams turcs, l'employeur est l'office central turc chargé des affaires religieuses; quant aux chefs religieux de Sarajevo, de Skopje et de Pristina, ils établissent des certificats de nomination pour les imams se trouvant dans leur secteur de compétence³⁵. Ces conseillers spirituels étant considérés comme des acteurs-clés du processus d'intégration, on attend d'eux, outre la qualification spécialisée, qu'ils connaissent les systèmes social et juridique suisses. Ils doivent être en mesure, le cas échéant, de transmettre ces connaissances aux étrangers qu'ils encadrent. Les personnes exerçant une activité d'encadrement et d'enseignement doivent en particulier disposer de connaissances de la langue nationale parlée sur le lieu de travail équivalant au *niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe*. Cette exigence linguistique doit être remplie avant l'octroi de l'autorisation de séjour. L'attestation du niveau linguistique peut être apportée à titre exceptionnel au cours de la première année de séjour, dès lors que l'étranger encadrant ou enseignant s'y est engagé par une convention d'intégration³⁶.

Un permis de séjour L hors contingent (procédure accélérée) est accordé pour une durée maximale de quatre mois aux imams qui souhaitent intervenir en Suisse lors du Ramadan. Les conditions usuelles s'appliquent, à l'exception de la maîtrise de la langue.

- **Abattage:** en vertu de la loi sur la protection des animaux, l'abattage d'un animal à sang chaud sans anesthésie préalable est interdit en Suisse (à l'exception de la volaille). L'abattage après anesthésie est cependant permis et pratiqué par quelques bouchers musulmans. Les musulmans très croyants n'acceptent que la viande halal issue d'abattoirs islamiques. La plupart du temps, celle-ci est importée de France. Les personnes moins attachées au dogme achètent également la viande dans les boucheries ordinaires.
- **Dialogue avec la communauté musulmane:** à l'issue de la votation populaire sur l'interdiction de construire des minarets, des rencontres placées sous la houlette du *Département fédéral de justice et police (DFJP)* ont été organisées à intervalles réguliers, en 2010 et 2011, entre l'administration fédérale et des représentants – suisses et étrangers – de divers mouvements et pratiques islamiques. Ils ont élaboré par consensus le rapport *Dialogue 2010 – Echange entre les autorités fédérales et les musulmans établis en Suisse*, dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 16 novembre 2011. Le rapport propose une synthèse des principaux résultats de ce dialogue, en particulier la reconnaissance des lignes directrices fixées dans la Constitution, telles que l'égalité devant la loi, l'Etat de droit et la démocratie. Il présente par ailleurs les mesures prises par la Confédération en vue d'encourager l'intégration et l'égalité des chances des musulmans ainsi que de garantir la coexistence pacifique de toutes les personnes vivant en Suisse (p. ex. examen du système d'admission pour les personnes exerçant une activité d'encadrement

³⁵ Voir à ce sujet la section 4.7.16 «Activités religieuses» de la directive «Séjour avec activité lucrative», www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/auslaenderbereich/aufenthalt_mit_erwerbstaetigkeit.html.

³⁶ Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) du 24 octobre 2007, art. 7: activités d'encadrement ou d'enseignement.

religieux, compatibilité entre religion et obligation de servir, élaboration de programmes de formation et de perfectionnement à l'intention des imams et des personnes chargées de l'encadrement religieux, etc.). Une réunion d'échanges, à laquelle les cantons, les villes et les communes participeront également, doit avoir lieu en 2012 afin de clore cette démarche. Elle a pour but d'examiner les revendications des musulmans et de déterminer à quel niveau étatique et dans quelles structures elles peuvent être traitées.

69. Des contacts formels et informels ont régulièrement lieu à l'échelon communal et cantonal entre les autorités et les communautés musulmanes (p. ex. réception annuelle des imams et des communautés musulmanes par le conseil municipal de Zurich lors du Ramadan).

70. Le canton de Fribourg a fait réaliser en 2010 une étude sur l'évolution des communautés religieuses dans le canton et sur leurs rapports mutuels. De plus, il a publié en 2010 des recommandations au sujet de la diversité religieuse et culturelle à l'école³⁷. La première séance (28 mai 2011) de la nouvelle Commission cantonale pour l'intégration des migrants et des migrantes et contre le racisme était consacrée au thème de l'appartenance religieuse. Une majorité de cantons ont eux aussi publié des directives en vue de prendre en considération les communautés religieuses dans le cadre scolaire (p. ex. les cantons du Jura, de Soleure et de Schaffhouse). Le canton de Bâle-Ville a établi une liste des mesures prises pour tenir compte de la situation des musulmans.

c) *La minorité des gens du voyage*

71. La situation des gens du voyage est détaillée à la section 14 de la troisième partie (prise de position relative au paragraphe 19 des observations finales du Comité).

3. Population étrangère

a) *Remarques concernant la politique de migration*

72. Depuis des siècles, la Suisse accueille de nombreux immigrants et les citoyens suisses sont eux aussi nombreux à aller chercher de nouvelles perspectives à l'étranger. Le pays doit sa prospérité actuelle notamment à ces flux migratoires ainsi qu'aux échanges économiques et culturels que ceux-ci permettent.

73. La Suisse possède un système d'admission binaire (accord sur la libre circulation des personnes pour les ressortissants des pays de l'UE/AELE, contingents pour les ressortissants d'autres pays). En qualité de membre de l'Accord Schengen/Dublin, elle collabore avec l'Union européenne dans les domaines de la circulation des voyageurs, de la coopération judiciaire et policière ainsi que de la politique d'asile.

74. La politique migratoire de la Suisse s'articule autour de trois axes: la promotion de la prospérité de notre pays, la protection des personnes persécutées ainsi que la sécurité des populations indigène et étrangère. Des explications détaillées sur la politique migratoire de la Suisse sont présentées à la section 12 de la troisième partie.

b) *Politique d'asile*

75. Depuis des siècles, des personnes persécutées pour leurs croyances religieuses ou pour leurs opinions politiques cherchent l'asile en Suisse. Le nombre de demandeurs d'asile a enregistré une nette augmentation depuis 1980. La Suisse a accueilli près de 30 000

³⁷ www.fr.ch/dics/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=36259.

personnes durant la guerre en Bosnie-Herzégovine (entre 1992 et 1995) et 53 000 durant le conflit du Kosovo (1998/99). Après s'être stabilisées à environ 20 000 au début du XXI^e siècle, les demandes d'asile ont ensuite diminué de moitié pour enregistrer une nouvelle progression ces dernières années.

76. Les personnes admises à titre provisoire constituent une catégorie particulière. Il s'agit de personnes bénéficiant ou non du statut de réfugié reconnu, pour lesquelles l'exécution du renvoi n'est pas licite (violation du droit international), ne peut être raisonnablement exigée (mise en danger concrète de la personne) ou n'est pas possible (pour des raisons pratiques). L'admission provisoire peut être accordée pour une période de douze mois et prolongée de douze mois par le canton dans lequel la personne réside. Les autorités cantonales peuvent octroyer aux personnes admises à titre provisoire une autorisation d'exercer une activité lucrative quelles que soient la conjoncture économique et la situation sur le marché de l'emploi. A la fin 2010, la statistique de l'ODM en matière d'asile relevait 23 471 personnes admise à titre provisoire, ce qui correspond à environ un tiers des personnes se trouvant dans le processus d'asile³⁸. Par rapport à l'ensemble, il s'agit donc d'un groupe important de personnes cherchant protection en Suisse.

77. La politique de la Suisse en matière d'asile est fondée sur la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et sur les principes suivants:

- toute personne menacée ou persécutée dans son pays d'origine selon des critères reconnus par le droit international public obtient l'asile en Suisse; la procédure d'asile permet de déterminer s'il existe un droit à la protection;
- en cas de détresse humaine dans des régions ravagées par la guerre ou les catastrophes, la Suisse s'emploie à apporter rapidement son aide sur place; elle participe à des campagnes internationales organisées dans le but de protéger et de soutenir les personnes touchées;
- lorsqu'un grave danger empêche toute intervention dans une région, la Suisse admet à titre provisoire les groupes de victimes sur son territoire;
- parallèlement, le Conseil fédéral s'évertue à trouver, en collaboration avec les gouvernements des autres pays, des solutions efficaces et durables afin d'endiguer les causes de fuite et de migration involontaire.

78. Voir également les indications données à la section 12 de la troisième partie.

c) *Politique d'intégration*

79. En Suisse, plus de 22 % de la population résidente est étrangère. Malgré ce pourcentage élevé, l'immigration n'a engendré aucune ghettoïsation, préservant ainsi la Suisse du phénomène de communautarisme exacerbé et des conflits qui en résultent.

80. En 2005, la Suisse a inscrit dans la loi l'objectif de participation de la population étrangère à la vie économique, culturelle et sociale du pays. Elle y souligne en particulier que l'encouragement de l'intégration et l'élimination des obstacles discriminatoires sont en premier lieu des tâches relevant des structures déjà en place telles que les écoles, les institutions en charge de la formation professionnelle, les entreprises ou encore le secteur de la santé et ce, à tous les niveaux étatiques (Confédération, cantons, communes).

81. L'intégration et la protection contre la discrimination sont encore renforcées et rendues plus contraignantes avec le développement de la politique d'intégration décidé en 2011 par le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et la

³⁸ Office fédéral des migrations (ODM), 6 janvier 2012, Statistique en matière d'asile 2011, Berne.

révision correspondante de la loi sur les étrangers. Voir à ce sujet les indications données à la section 12 de la troisième partie.

d) *Sans-papiers*

82. Toute personne résidant illégalement en Suisse a la possibilité de déposer une demande pour cas de rigueur. D'une manière générale, les cantons sont compétents pour la délivrance des autorisations de séjour et la mise en œuvre de toutes les catégories de cas de rigueur, sous réserve de l'approbation de l'ODM. Depuis l'introduction de la libre circulation des ressortissants de l'UE/AELE, la problématique du séjour clandestin de cette catégorie de personnes s'est considérablement réduite. En 2011, l'Office fédéral des migrations a reçu 192 demandes pour cas de rigueur, dont la majorité émanait de Suisse romande. 163 ont été acceptées et 25 rejetées³⁹. Voir également les indications données à la section 12 de la troisième partie; sur la problématique des conditions relatives au mariage d'une personne sans papiers, voir les indications données à la section 5.4.d de la deuxième partie.

83. La situation des jeunes sans papiers se voit améliorée avec la proposition du Conseil fédéral de leur permettre l'accès à l'apprentissage. En effet, le projet prévoit de réglementer les conditions de séjour de ces jeunes durant leur formation en Suisse. En outre, les parents des personnes concernées ainsi que leurs frères et sœurs ont la possibilité de déposer une demande de régularisation de leur séjour. A la fin de la formation, une prolongation de l'autorisation de séjour est possible (le projet du Conseil fédéral est détaillé à la section 5.5.e de la deuxième partie et à la section 12 de la troisième partie).

84. La Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) a publié une étude sur la situation des sans-papiers en Suisse, accompagnée de ses recommandations⁴⁰. L'Union des villes suisses a publié un rapport concernant l'accès des jeunes sans-papiers à la formation professionnelle en 2010⁴¹.

4. Activités contre le racisme

a) *Sur le plan international*

85. La Suisse a activement participé au processus préparatoire et au déroulement de la Conférence d'examen de Durban, qui s'est déroulée à Genève en avril 2009. En sa qualité de membre du groupe d'amis de la présidence, elle a participé aux travaux préparatoires et, plus particulièrement, à la rédaction du projet de déclaration finale. Elle a également soutenu les efforts du président russe qui ont permis, trois jours avant la fin de la conférence, l'adoption du document final. Ce document, adopté par consensus par 182 Etats, constitue un message clair de la communauté internationale en faveur de la lutte contre le racisme, la discrimination raciale et la xénophobie.

86. En septembre 2011, le dixième anniversaire de l'adoption de la Déclaration et du programme d'action de Durban a été célébré par une réunion à haut niveau de l'Assemblée

³⁹ Rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse, Berne, 4 juillet 2012.

⁴⁰ Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), 2010, Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000-2010, Berne. Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), 2011; Les sans-papiers en Suisse. Recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), Berne.

⁴¹ Union des villes suisses (UVS), 2010, Accès à l'apprentissage pour les jeunes sans statut légal en Suisse. Etat des lieux et recommandations, Berne, juillet 2010: http://staedteverband.ch/cmsfiles/bericht_sanspapiers_ssv_franzoesisch_final_1.pdf.

générale. A cette occasion, une déclaration politique réaffirmant la détermination à faire de la lutte contre le racisme une priorité a été adoptée par consensus. La Suisse a encore une fois participé activement aux travaux préparatoires de la réunion à haut niveau.

b) *Sur le plan national*

i) Service de lutte contre le racisme

87. Créé par arrêté du Conseil fédéral du 21 février 2001, le Service de lutte contre le racisme (SLR) exprime la volonté du gouvernement de respecter les engagements internationaux de la Suisse. Il a pour mission de définir la politique fédérale en matière de prévention du racisme, d'antisémitisme et de xénophobie ainsi que de promotion des droits de l'homme. Il est l'interlocuteur, à l'échelle fédérale, des autorités et des institutions cantonales et communales et met à leur disposition son savoir-faire pour tout ce qui a trait à la discrimination. Il encourage et coordonne, par des mesures de soutien ciblées, la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'extrémisme de droite et la discrimination. Il promeut la collaboration avec des organisations et des institutions de portée internationale (ONU, Conseil de l'Europe, OSCE, etc.) ainsi que les échanges avec des organisations non gouvernementales et des instituts de recherche.

88. Encouragées en étroite collaboration avec les partenaires cantonaux et communaux, les mesures de lutte contre le racisme et la discrimination sont toutes fondées sur les normes internationales. Leur orientation stratégique s'apparente à la mise en œuvre, sur le long terme, d'un plan d'action national.

89. Voici les principaux travaux et projets du SLR réalisés au cours de la période sous revue:

a. Aides financières pour des projets contre le racisme et en faveur des droits de l'homme

90. Le SLR dispose d'un budget annuel de 900 000 francs pour le travail de prévention et de sensibilisation réalisé sur le long terme dans la lutte contre le racisme et la xénophobie ainsi que pour le soutien apporté à la société civile. Ces fonds permettent de cofinancer des projets lancés par des institutions cantonales et communales ainsi que par des ONG, des associations, des écoles et des particuliers. Depuis sa création, le SLR a soutenu 940 projets menés dans toutes les régions du pays à hauteur de 18 859 352 francs et, depuis 2008, 251 projets pour un montant de 2,96 millions CHF⁴². Il apporte également son aide professionnelle lors de la mise en œuvre des projets.

91. La planification et la mise en œuvre pérennes de ces projets s'étant avérées très complexes, le SLR a organisé en collaboration avec le *Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH)* et l'*Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)*, en 2009 et en 2010, deux cours de gestion de projet en Suisse alémanique et en Suisse romande et un cours en Suisse italienne. Une évaluation a confirmé l'effet positif de ces cours, notamment dans le domaine de la mise en réseau et du soutien mutuel des participants⁴³.

⁴² Les projets et leur contenu sont présentés sur le site Internet du SLR à l'adresse: www.edi.admin.ch/frb/00483/00490/index.html?lang=fr.

⁴³ Formation continue Gestion de projets pour personnes responsables de projets, Evaluation socialdesign, Berne, 12 juin 2011, www.edi.admin.ch/frb/01760/index.html?lang=fr (en allemand).

b. Aides financières pour des projets dans le domaine scolaire et dans le domaine de l'éducation aux droits de l'homme

92. Jusqu'en février 2012, 408 projets concernant tous les niveaux scolaires (du jardin d'enfants à l'école professionnelle et au lycée) et dans toutes les régions linguistiques de Suisse ont été soutenus. Par ailleurs, des moyens supplémentaires ont été débloqués de 2009 à 2011 pour financer des projets dans le domaine de l'éducation aux droits de l'homme (voir à ce sujet les indications données à la section 7.1 de la deuxième partie).

c. Instruments juridiques contre la discrimination

93. La Constitution fédérale interdit toute forme de discrimination et protège la liberté de croyance, de conscience et de langue. Tous les services administratifs des trois niveaux étatiques sont tenus de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation. Outre la norme pénale antiraciste, il existe de nombreuses dispositions de droit constitutionnel, pénal, administratif et privé qui permettent de se défendre contre la discrimination. Ainsi, on peut se défendre contre une discrimination en se fondant sur les principes de la bonne foi et de la protection de la personnalité inscrits dans le code civil suisse, ou encore sur l'interdiction de conclure des contrats illicites, contraires aux bonnes mœurs ou allant à l'encontre de l'ordre public prévue par le code des obligations.

94. Le Conseil fédéral est d'avis que les bases juridiques existantes offrent, pour l'instant, une protection suffisante contre les discriminations. Il reconnaît cependant que peu de procès pour discrimination sont intentés. La voie juridique semble rebuter nombre de personnes concernées car les risques et les coûts sont trop élevés comparativement à l'utilité effective d'un succès devant les tribunaux. Le nouveau code de procédure civile a permis quelques améliorations. Il a institué une procédure simplifiée peu formalisée et accessible à tout un chacun pour les litiges jusqu'à 30 000 francs (art. 243 ss CPC). Certaines procédures sont également gratuites (art. 113-114 CPC, p. ex. droit du bail, droit du travail en cas par exemple de résiliation discriminatoire). Les cantons peuvent aussi prévoir des dispenses de frais plus larges (art. 116 CPC).

95. Il est par ailleurs important d'améliorer les connaissances juridiques dans le domaine de la protection contre la discrimination. Le SLR a publié, en juin 2009, un guide juridique qui fournit des conseils pratiques pour lutter contre la discrimination raciale. Ce guide montre quand et comment le droit peut être utile pour lutter contre la discrimination raciale dans la vie quotidienne. Afin d'assurer le transfert de la théorie à la pratique, une formation continue sur l'utilisation de ce guide est proposée. De la fin 2009 à la fin 2011, près de 500 personnes des administrations cantonales et communales, des organes de médiation, des services d'intégration, des fédérations syndicales et des ONG ont participé à quelque 35 cours de formation.

96. Afin de mieux appréhender les mécanismes qui font obstacle à l'accès à la justice, plusieurs offices fédéraux⁴⁴ ont chargé le Centre suisse de compétence pour les droits humains de réaliser une étude à ce sujet. Le mandat englobe toutes les formes de discrimination et prend en compte, outre la procédure judiciaire, les étapes préjudicielles de l'accès à la justice (p. ex. l'offre de consultation juridique en amont d'un procès). Les premiers résultats sont attendus pour 2013.

97. Un nombre croissant de services cantonaux et communaux spécialisés dans le domaine de l'intégration proposent des conseils compétents en ce qui concerne la

⁴⁴ Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées, le Service de lutte contre le racisme, la Section politique des droits de l'homme du Département fédéral des affaires étrangères et l'Office fédéral de la justice.

protection juridique contre la discrimination (ou dirigent les personnes concernées vers les services compétents). Ils s'efforcent d'encourager des mécanismes de règlement des différends faciles d'accès et coopératifs. Leur mission consiste également à mieux appréhender les problèmes d'accès à la justice en matière de discrimination et à proposer des mesures pour y remédier.

d. Amélioration des données

98. L'Etat ne peut collecter que des comportements qui produisent des effets au plan juridique et qui ont été enregistrés (dénonciation, procédure, condamnation; voir à ce sujet la section 4 de la deuxième partie). Les médias et les ONG indépendantes peuvent, en revanche, porter à la connaissance du public des incidents discriminatoires qui ne sont guère punis par la voie juridique (p. ex. lorsqu'une personne se voit refuser l'entrée dans une discothèque). Le regroupement de ces données fournit de précieuses informations complémentaires. Les sources ci-après méritent plus particulièrement d'être mentionnées:

- La *Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (GRA)* publie chaque année une liste des incidents racistes et discriminatoires et analyse la situation générale⁴⁵.
- La *Fédération suisse des communautés israélites (FSCI)* et la *Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD)* publient une liste annuelle des cas d'antisémitisme⁴⁶.
- Depuis 2008, le *système de documentation et de monitoring DoSyRa* enregistre les cas de racisme recensés par les services de consultation qui sont affiliés au *Réseau de consultations pour victimes de racisme*. Les résultats sont analysés et publiés annuellement sous forme anonyme, le dernier et troisième rapport datant de décembre 2011. Piloté par la CFR et géré par l'ONG *Humanrights.ch*, ce projet est cofinancé par le SLR. Durant la deuxième phase de projet, de 2012 à 2014, le Réseau de consultations poursuivra les activités menées jusque-là, notamment la professionnalisation et l'assurance qualité du travail de consultation dans le but d'établir un rapport qualitatif couvrant tout le territoire. Il tentera également d'étendre la portée du projet et d'institutionnaliser ce dernier dans les cantons dans lesquels se trouvent les services de consultation affiliés.

e. Extrémisme de droite

99. Le *Programme national de recherche Extrémisme de droite – causes et contre-mesures (PNR 40+)* mandaté par le Conseil fédéral en 2003 et achevé en 2009 a étudié différents aspects de l'extrémisme de droite et du populisme de droite en Suisse. Les treize projets de recherche sont parvenus à de nouvelles connaissances sur les conditions d'origine, les formes d'expression, la propagation et les conséquences des activités et des attitudes d'extrême droite en Suisse. Ils ont jeté les bases pour des stratégies d'avenir qui permettront d'aborder l'extrémisme de droite au niveau communal, cantonal et national. Par ailleurs, ils ont établi un lien entre la recherche en Suisse et les travaux correspondants menés à l'étranger⁴⁷. En s'appuyant sur les travaux qu'il a accompagnés, le SLR a publié

⁴⁵ Racisme en Suisse. Chronologie et estimations des incidents racistes en Suisse: <http://chronologie.gra.ch/> et <http://chronologie.gra.ch/index.php?p=5>.

⁴⁶ La CICAD recherche activement des cas sur Internet, la FSCI / GRA n'intègre dans ses statistiques que les incidents qui lui sont rapportés.

⁴⁷ Une publication finale comparative est disponible en anglais: Marcel Alexander Niggli (éd.), 2009, *Right-wing Extremism in Switzerland. National and international Perspectives*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

trois brochures destinées à un plus large public⁴⁸. Le *Service spécialisé Extrémisme dans l'armée* a été mis sur pied avant déjà, à la suite d'une intervention parlementaire (voir première partie, section 3.4.b.ii).

f. Ancrage de la protection contre la discrimination dans la politique d'intégration

100. Dans le rapport explicatif relatif à la procédure de consultation concernant la modification de la loi sur les étrangers du 23 novembre 2011, il est expressément souligné que l'encouragement de l'intégration doit aller de pair avec la lutte contre la discrimination. Il s'agit, pour tout ce qui a trait à la protection contre la discrimination, de conseiller les institutions des structures ordinaires et de proposer un soutien compétent aux personnes victimes de discrimination. Le Conseil fédéral a chargé le SLR d'encadrer les travaux de mise en œuvre dans ce domaine. Lors de réunions et d'ateliers, le SLR a défini, en collaboration avec les collaborateurs des bureaux de l'intégration et des services spécialisés de l'intégration des cantons et des villes, les objectifs et indicateurs relatifs au développement de la protection contre la discrimination. De nombreux cantons s'appuient désormais sur ces derniers pour élaborer leurs politiques en la matière. Par ailleurs, le SLR, l'Office fédéral des migrations et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) proposent aux délégués à l'intégration un coaching professionnel pour le développement des mesures relatives à la protection contre la discrimination dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC).

g. Participation au programme Projets urbains

101. Le programme interdépartemental⁴⁹ *Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d'habitation* est basé sur le rapport du Conseil fédéral de 2007 sur les mesures d'intégration⁵⁰. Il offre un soutien technique et financier aux villes de petite et moyenne taille et aux communes d'agglomération lors de la mise en place de mesures urbanistiques et sociales. Les mesures envisagées doivent s'inscrire dans une approche globale et être soutenues politiquement. Une démarche participative permet d'impliquer les principaux acteurs – et notamment la population migrante ou les groupes susceptibles de subir des discriminations – au processus du projet. Le programme est doté d'un budget annuel de 550 000 francs. Le SLR y participe par le biais de ses aides financières et veille notamment à ce que les questions liées aux phénomènes de participation, de discrimination et de racisme soient traitées dans le cadre des projets soutenus. Un aperçu des projets est publié sur les sites Internet des offices qui participent au programme⁵¹.

h. Racisme et discrimination raciale dans le sport

102. Depuis le dernier rapport, des violences verbales de nature raciste et antisémite ont été signalées dans les stades de football suisses. On suppose que l'extrémisme de droite est présent au sein de certains clubs de supporters. Cela a incité les autorités à agir contre le

⁴⁸ Damir Skenderovic (éd. SLR), 2010, *Stratégies contre l'extrémisme de droite en Suisse*, Berne; Ueli Mäder / Wassilis Kassis / Marco Storni / Thomas Gabriel (éd. SLR), 2008, *Les jeunes et l'extrémisme de droite: victimes, acteurs ou repentis*, Berne; Miryam Eser Davolio / Matthias Drilling / Christian Hirschi / Thomas Widmer (éd. SLR), 2007, *Combattre l'extrémisme de droite: mesures efficaces et instruments de travail à l'intention des communes*, Berne.

⁴⁹ Le comité de pilotage comprend des représentants de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), responsable du programme, de l'Office fédéral des migrations (ODM), de l'Office fédéral du logement (OFL), de l'Office fédéral du sport (OFSP), du Service de lutte contre le racisme (SLR) et de la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).

⁵⁰ Office fédéral des migrations (ODM), 30 juin 2007, *Rapport sur les mesures d'intégration*, Berne.

⁵¹ Voir en particulier www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=fr.

racisme dans les stades. Celles-ci ont notamment pris des mesures durant le championnat d'Europe EURO 2008, organisé conjointement par la Suisse et l'Autriche; certaines d'entre elles ont été maintenues à l'issue du tournoi.

103. Voici une sélection de mesures et de projets réalisés:

- Dans le cadre du *Programme national de recherche PNR 40+ «Extrémisme de droite – causes et contre-mesures»*, un projet se penche sur la question de savoir si le stade de football est un lieu de recrutement et de sociabilité de la droite extrême⁵².
- Le SLR finance des projets visant à prévenir le racisme dans le sport. Ainsi, un projet dirigé par Caritas Suisse dans toute la Suisse s'attache à sensibiliser aux questions du fairplay des entraîneurs et des footballeurs. L'objectif est de donner les moyens aux participants de trouver des solutions justes à des conflits éclatant lors de matchs et de l'entraînement et à mettre en œuvre des mesures concrètes pour prévenir la violence et le racisme. C'est cette même approche qui est adoptée dans la formation dispensée aux entraîneurs et aux joueurs des équipes junior dans les cantons d'Argovie, de Bâle, des Grisons et de Zurich. Des aides financières ont été accordées par exemple à l'association *Swiss Minor Sci (Swiss Minorities Sport, Culture and Integration)*, qui encourage la rencontre entre Suisses et migrants au travers de différents projets réalisés dans le domaine sportif, ainsi qu'à un groupe d'étudiants de la *Scuola professionale per sportivi d'élite* qui, sous la direction d'enseignants, ont thématiqué dans le cadre d'une campagne le rôle du sport dans la prévention du racisme.
- En 2009, plusieurs associations se sont regroupées au sein du *FARE Réseau Suisse* dans le but de coordonner en Suisse les activités menées dans le football pour lutter contre le racisme (une extension à d'autres disciplines sportives n'est pas exclue). Le représentant suisse de *Football contre le racisme en Europe* entend combattre le racisme et toute forme de discrimination dans le football professionnel et amateur et faire prendre conscience au grand public que les manifestations sportives ne sont pas exemptes de discriminations. Il s'agit d'inciter les acteurs du monde sportif à agir contre le racisme et d'autres formes de discrimination afin de faire reculer ces fléaux. En 2011, le SLR a soutenu le réseau *FARE* pour l'organisation d'une semaine d'action contre le racisme. Des initiatives et des activités d'une large portée ont permis d'aborder les problèmes de racisme et de discrimination dans les clubs sportifs.
- L'*Office fédéral du sport (OFSP)* a ouvert en 2009 le *Centre de compétences Intégration par le sport (CIS)*, dont le principal objectif est d'ancrer durablement le thème de l'intégration dans le sport et la promotion du sport ainsi que de faciliter l'accès des migrants au sport et à l'exercice physique. Cela implique la participation de ceux-ci, la suppression des barrières structurelles et la sensibilisation des acteurs des domaines concernés au sein de la société (exercice physique, sport, migration/intégration, santé, formation). Le *Centre de compétences Intégration par le sport (CIS)* accorde depuis 2009 une aide financière aux projets dont l'objectif est l'intégration des migrants par et dans le sport. Cela inclut notamment les projets qui luttent contre le racisme dans le sport et visent à éliminer toute forme de discrimination. Entre 2009 et 2011, 37 projets ont été soutenus à hauteur de 271 150 francs. S'y ajoutent 19 projets pour 2012.
- En 2005, le SLR et l'OFSP ont publié conjointement la brochure *La xénophobie et le racisme chez les supporters de football et de hockey sur glace*⁵³.

⁵² www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/nfp/nfp40p/NFP40p_Projekt_2_Fussballstadion_f.pdf.

- L'OFSPPO a publié en 2008, en collaboration avec Fancoaching SUISSE, l'ouvrage *Fankultur und Fanarbeit in der Schweiz: eine Bestandesaufnahme / Les supporters et leur encadrement en Suisse: Etat des lieux*⁵⁴.

ii) Autres services fédéraux

104. La protection contre la discrimination étant un thème transversal, d'autres services fédéraux mènent aussi des projets en lien avec ce sujet.

a. Service spécialisé Extrémisme dans l'armée

105. Le Service spécialisé Extrémisme dans l'armée est rattaché au SLR depuis 2005⁵⁵. Il soutient le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) pour toutes les questions liées à l'extrémisme au sein de l'armée. Il est principalement actif dans les domaines du conseil, de la sensibilisation et de la prévention. En tant que centrale d'annonce, le service est ouvert à tous les membres de l'armée (personnes en service militaire, cadres de milice ou professionnels), à leurs proches, aux autorités fédérales et cantonales et aux médias. Il informe sur les divers mouvements extrémistes et conseille sur les aspects légaux de la situation, les moyens juridiques à disposition, les procédures à suivre et les mesures à prendre. Il n'est ni un organe de contrôle des cadres ni un service de médiation. Les activités de prévention consistent principalement en des cours de sensibilisation et de formation. Le service participe notamment à la formation des futurs commandants d'école de recrues. En 2010 et 2011, il a également contribué à la formation continue des agents et agentes de la Police militaire territoriale.

b. Office fédéral de la santé publique – Programme national migration et santé 2008-2013

106. Le *Programme national migration et santé*, dont l'*Office fédéral de la santé publique (OFAS)* assure la direction, est une pièce maîtresse de la politique d'intégration, dans la mesure où il contribue à améliorer le comportement de la population migrante en matière de santé ainsi que son état de santé; il doit en outre garantir l'accès de celle-ci au système sanitaire et la qualité des soins⁵⁶. Le programme vise à réduire les discriminations dans ce domaine et à créer les conditions pour que les personnes issues de la migration aient les mêmes chances que les indigènes de développer leur potentiel de santé. Avec un budget annuel d'environ 3 millions de francs, le programme permet de financer des mesures dans les domaines de la promotion de la santé et de la prévention, de la formation, des soins, de l'interprétariat communautaire, de la recherche et de la gestion des connaissances. La priorité pendant la période couverte par le présent rapport a été donnée aux activités suivantes: évaluation des besoins d'offres cantonales en matière de prévention et de promotion de la santé; production et diffusion de matériel d'information pour la population migrante; promotion des compétences sanitaires des migrants; mise sur pied de centres de compétences hospitaliers pour la population migrante (*Migrant Friendly Hospitals*); mise sur pied d'un outil de formation en ligne (*e-learning*) sur le thème *Interaction & Qualité* à l'intention des médecins, du personnel soignant, des réceptionnistes et des services; soutien à la formation et à la qualité des prestations d'interprétariat communautaire; développement d'un service national d'interprétariat téléphonique dans le

⁵³ www.edi.admin.ch/shop/00019/00047/index.html?lang=fr.

⁵⁴ www.basposhop.ch/de/shop/artikeldetail.aspx?art=472&kat=home.

⁵⁵ www.vtg.admin.ch/internet/vtg/fr/home/militaerdienst/allgemeines/fachstelle_extremismus.html.

⁵⁶ Voir à ce sujet www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07685/07688/index.html?lang=fr.

domaine de la santé; réalisation d'un deuxième monitoring de la santé de la population migrante en Suisse.

iii) Commissions extraparlimentaires

107. Outre les services de l'Etat, deux commissions extraparlimentaires assument d'importantes fonctions dans le domaine de la lutte contre le racisme et de la protection contre la discrimination.

a. Commission fédérale contre le racisme (CFR)

108. Afin de garantir une observation critique permanente de tous les incidents et activités racistes ou discriminatoires, le Conseil fédéral a, en adhérant à la Convention CERD, institué la *Commission fédérale contre le racisme (CFR)*. La CFR est à l'écoute des besoins et des préoccupations des minorités. Elle peut prendre en considération de nombreux intérêts et exprimer librement son avis sans être tenue de suivre une ligne étatique ou politique. Elle a pour mission de promouvoir la compréhension et l'entente entre personnes d'origines différentes et de combattre le racisme et la discrimination raciale moyennant des activités de prévention, des conseils et des médiations (pour une description détaillée du mandat et des activités de la CFR, voir les deuxième et troisième rapports, ch. 218 ss).

109. Priorités et projets pour la période sous revue:

- Projet *Réseau de centres de consultation pour les victimes du racisme*: la CFR dirige ce projet en collaboration avec *humanrights.ch*; elle publie un rapport annuel depuis 2008.
- Développement d'autres instruments de monitoring: recueil des jugements relatifs à l'art. 261^{bis} CP et établissement d'un agenda des affaires parlementaires en rapport avec le domaine de la CFR.
- Publication de l'étude *Le droit contre la discrimination raciale*, consacrée à l'ordre juridique suisse: publiée en 2010, cette étude met en lumière les carences de l'ordre juridique suisse dans le domaine de la protection contre la discrimination et le racisme⁵⁷. La CFR s'engage en faveur d'une protection exhaustive contre la discrimination.
- Bulletin TANGRAM: ce bulletin de la CFR paraît deux fois par an et propose à chaque fois un dossier sur un thème précis. Les derniers numéros étaient consacrés aux sujets suivants: sécurité – sûreté; ville – campagne; discrimination multiple; discrimination structurelle; hostilité envers les musulmans; discours politique.

110. Sous la forme de recommandations, la CFR s'est notamment prononcée en 2011 sur la question du port du voile dans les écoles publiques. A la demande de quelques villes, elle a pris position en 2009 sur l'affiche du comité de l'initiative sur l'interdiction de construire des minarets. Après l'acceptation de ladite initiative, elle a convié en octobre 2010, de concert avec OSCE/BIDDH, des représentants des communautés musulmanes en Suisse à une réunion lors de laquelle la question de la création d'une organisation faîtière musulmane en Suisse a été débattue et des intervenants des pays voisins ont relaté leur expérience avec des institutions de ce type.

111. La CFR est une institution nationale des droits de l'homme dotée du statut C octroyé par l'ONU et habilitée à déposer des avis indépendants auprès des organes de l'ONU, du

⁵⁷ www.ekr.admin.ch/shop/00007/00073/index.html?lang=fr.

Conseil de l'Europe et de l'OSCE. C'est ainsi qu'elle a rédigé en 2009 une vue globale de la mise en œuvre, en Suisse, des recommandations de la Conférence mondiale de l'ONU contre le racisme et a été auditionnée la même année par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU (CESCR). Elle a remis en 2012 un rapport sur le deuxième Examen périodique universel (EPU) de la Suisse. La CFR reçoit régulièrement les organes internationaux en visite en Suisse, par exemple la *Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)*, avec qui elle entretient des échanges réguliers, les *représentants de l'OSCE pour la promotion de la tolérance* et le *Commissaire européen des droits de l'homme*. La CFR établit également des rapports indépendants dans le cadre de la procédure de rapport relative à la Convention CERD.

b. Commission fédérale pour les questions de migration (CFM)

112. La Commission fédérale pour les questions de migration a été instituée par le Conseil fédéral le 1^{er} janvier 2008. Elle compte 30 membres, dont près de la moitié sont issus de l'immigration. La CFM est née de la fusion de l'ancienne *Commission fédérale des étrangers (CFE)* et de la *Commission fédérale des réfugiés (CFR)*. Elle est une passerelle entre les autorités et la société civile. Elle a pour mission légale de se pencher sur les questions sociales, économiques, culturelles, politiques, démographiques et légales que le séjour des étrangers en Suisse peut soulever. Commission extraparlamentaire, elle conseille le Conseil fédéral et l'administration sur les questions de migration. Elle publie des rapports, des avis et des recommandations relatifs à différentes questions ayant trait aux migrations.

113. La CFM peut proposer à l'Office fédéral des migrations (ODM) le versement d'aides financières et donner son avis sur des demandes de financement de projets. Elle a elle-même développé deux programmes: *Periurban – cohabitation dans les régions rurales* et *Citoyenneté*. Elle soutient des projets qui visent à promouvoir l'intégration, la protection des droits de l'homme et la prévention de la discrimination. Son action s'articule autour de la mise en réseau des acteurs locaux, de la promotion des possibilités de participation, de l'ouverture de structures de la société et de la création de forums sur la formation et l'expression d'opinions.

114. Thèmes prioritaires pour les années 2008 à 2011:

- Enjeux identitaires
- Relations transnationales
- Citoyenneté
- Fédéralisme

115. Etudes et recommandations pour la période 2008 à 2011:

- Admission de groupes de réfugiés et aide sur place
- Nous, moi – les autres. Les associations de migrants et la formation de l'identité: une approche internaliste
- Vie musulmane en Suisse
- Renvoi. Expulsion
- L'intégration: un moyen de parvenir à l'égalité des chances ou un instrument de mesure pour prendre des sanctions?
- Visage des sans-papiers en Suisse
- Citoyenneté – Assurer son appartenance, sa participation et sa responsabilité

- Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme: la politique de migration dans les cantons

c) *Sur les plans cantonal et communal*

116. La Confédération et les cantons ont décidé d'un commun accord de renforcer, dans le cadre de la politique d'intégration, la protection contre la discrimination et les mesures de promotion de l'égalité des chances. Cette volonté se retrouve dans les bases cantonales (p. ex. l'égalité des chances constitue l'un des dix piliers de la politique d'intégration du canton de Zoug⁵⁸). Tous les cantons ont nommé des délégués à l'intégration, à qui ils ont confié (parfois explicitement) la mission de lutte contre la discrimination et le racisme. Non seulement cette évolution et l'ancrage de la protection contre la discrimination dans les programmes d'intégration cantonaux à partir de 2013 bénéficieront à la population migrante, mais ils permettront en outre de proposer des offres à toutes les personnes touchées par la discrimination ou le racisme en Suisse. Il s'agit par conséquent d'une avancée significative et globale en matière de protection contre la discrimination.

117. Nombre de cantons et de villes s'emploient, en particulier en renforçant les mesures d'encouragement précoce, à lever le plus tôt possible d'éventuels obstacles discriminatoires et barrières à l'intégration (des explications détaillées figurent à la section 5.5.e de la deuxième partie).

118. Voici une sélection représentative des activités menées sur les plans cantonal et communal:

- Le canton de Fribourg a décerné pour la première fois, le 21 mars 2011, le prix Migration et emploi à l'entreprise Gachet Ruffieux SA à Charmey (PME, menuiserie). Doté de 5 000 francs, ce prix distingue les employeurs fribourgeois qui s'engagent de manière active et innovante en faveur de l'intégration des migrants et contre la discrimination. Toujours dans un souci d'intégration et d'égalité des chances, le canton a lancé le projet *Gemeinden gemeinsam – Communes sympa* afin d'encourager la qualité de vie et la cohésion sociale à l'échelon communal. Le projet a reçu en 2009 le prix suisse de l'intégration décerné par la CFM.
- Le canton de Genève a créé, le 1^{er} avril 2008, un Office des droits humains qui a notamment pour mandat de sensibiliser l'administration cantonale et le public aux problématiques liés au non-respect des droits humains. Dans ce cadre, l'Office organise régulièrement des conférences et débats au sujet de la discrimination raciale. Le Bureau de l'intégration des étrangers BIE a mis sur place un dispositif d'information pour tous les groupes de population (notamment p. ex. femmes étrangères, étrangers en recherche d'un emploi, etc.) et mène des campagnes de sensibilisation du public. Depuis 2009, le canton organise chaque année la semaine contre le racisme (avec un volet commun à la Suisse latine en 2012). Il a mis sur pied un Centre d'écoute des victimes de racisme indépendant de l'Etat, et finance des projets de lutte contre le racisme.
- Le canton de Neuchâtel a, avec le concours de services étatiques et non étatiques, créé un site Internet consacré au racisme, qui s'adresse aux jeunes en leur proposant des informations et des possibilités d'échanger⁵⁹.
- En matière de protection contre la discrimination, le canton de Zurich propose des offres et des mesures spécialisées telles que, par exemple, les services de médiation

⁵⁸ Voir à ce sujet www.zug.ch/integration.

⁵⁹ www.ciao.ch/f/racismes.

(Ombudsstellen) de la ville et du canton, le service téléphonique Konfliktophon de l'organisation AÖZ, le centre de compétence TiKK pour les conflits interculturels, le Mirsah (conseil juridique), le service de consultation SOS Racisme, la fondation Domizil et le service spécialisé Brückenbauer de la police cantonale. Dans le cadre d'un projet pilote du service spécialisé dans les questions d'intégration, des cours de formation et de sensibilisation sont organisés à l'intention du personnel concerné dans le canton et les communes. Enfin, ce même service réalise depuis deux ans, au printemps et à l'automne, au moyen d'affiches, de publicité dans le bus et le tramway ainsi que sur son site Internet, une campagne de sensibilisation de l'opinion qui vise à encourager la compréhension mutuelle et à prévenir la discrimination.

- Le canton de St-Gall combat le racisme dans le sport, au travers du projet Sportverein-t (le sport unit) et en soutenant l'association Verein für sozioprofessionelle Fanarbeit FC St.Gallen à hauteur de 70 000 francs prélevés dans le fonds du Sport-Toto. Dans le cadre du projet Sportverein-t, cinq objectifs ont été définis dans une charte. Ils portent sur les sujets clés suivants: organisation, bénévolat, intégration, prévention de la violence, des conflits et des dépendances ainsi que solidarité. Les organisations sportives qui reconnaissent cette charte en tant que code d'honneur et prennent des mesures convaincantes pour la mettre en œuvre reçoivent de la communauté d'intérêts St.Galler Sportverbände (associations sportives saint-galloises) le label de qualité Sportverein-t. Ce dernier est reconnu officiellement par l'association Swiss Olympic. Par cette offre pionnière, le projet a apporté une précieuse contribution au guide pratique récemment publié par l'Office fédéral du sport sous le titre La diversité culturelle dans les associations sportives. Vivre ensemble – s'entraîner ensemble. Les structures pour l'encadrement socioprofessionnel des supporters dans la ville de St-Gall ont été élaborées sur la base d'un projet pratique consacré à l'encadrement des supporters du FC St.Gallen et réalisé par le département Travail social de la Haute école en sciences appliquées de St-Gall. Il s'agit d'encourager le dialogue et les relations entre le club, les responsables des supporters, les supporters, la police, les responsables politiques et d'autres groupes afin de renforcer la prévention contre la violence, le racisme, les dépendances et le vandalisme ainsi que de traiter les conflits émergents le plus tôt possible.
- Les villes de Winterthour, Genève, Lausanne, Zurich, Berne, Lucerne et Renens ont adhéré à la Coalition européenne des villes contre le racisme de l'UNESCO. Par cette adhésion, elles s'engagent à élaborer un plan d'action et à mettre en œuvre les mesures qui en découlent. Dans la ville de Zurich, un groupe de travail interdépartemental créé à cet effet réalise régulièrement un compte rendu à l'intention du conseil municipal. Dans son premier rapport de 2009, il a dressé un état des lieux et approfondi les thèmes de la coordination, du logement, des places d'apprentissage, des conflits et de la police. A la suite de ce rapport, tout un ensemble de mesures ont été mises en œuvre. Le deuxième rapport sera publié à la fin 2012. Il est consacré notamment aux domaines de l'action de l'Etat et à l'école élémentaire. Par ailleurs, la ville de Zurich a traité le thème du racisme et de la discrimination notamment dans le Rapport d'intégration 2009 Wir leben Zürich. Gemeinsam. Migranten/-innen in der Stadt Zürich (Nous sommes Zurich. Ensemble. Les migrants dans la ville de Zurich) ainsi que dans les objectifs stratégiques d'intégration pour les années 2012 à 2014⁶⁰. Dans la ville de Berne, l'adhésion à la Coalition européenne des villes contre le racisme s'est avérée être, compte tenu de l'absence de législation complète contre la discrimination, un instrument fort utile

⁶⁰ Documents: www.stadt-zuerich.ch/integration.

qui a impulsé des actions à l'échelon communal. Une grande partie des mesures prévues dans le plan d'action ont d'ores et déjà été mises en œuvre, telles que, par exemple, l'ancrage de l'interdiction de la publicité à caractère raciste dans la concession d'usage privatif concernant l'affichage dans le domaine public, le soutien à un projet de mentoring pour les migrantes qualifiées, l'introduction de critères concernant la formation du personnel de sécurité pour les mandats publics de surveillance ou encore une offre de cours sur le courage civil pour les employés de la ville.

- Afin de sensibiliser un large public au problème du racisme et d'attirer son attention sur de possibles mesures pour le combattre, nombre de villes et de cantons suisses organisent chaque année en mars la semaine contre le racisme, ponctuée d'activités variées. En 2012, tous les cantons de Suisse romande et le Tessin ont mené, dans le cadre de cette semaine, une campagne commune intitulée La diversité, une valeur suisse?

II. Deuxième partie: Examen de l'application des articles 2 à 7 de la Convention

1. Article 1: Définition de la discrimination raciale

119. La Suisse possède les instruments juridiques nécessaires à la lutte contre toutes les formes de discrimination raciale:

120. Au niveau du droit international, elle a ratifié un grand nombre d'instruments juridiques internationaux (notamment la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires). Elle s'est engagée à garantir l'exercice sans discrimination des droits de l'homme consacrés par les Conventions ratifiées. Un traité international ratifié par le Conseil fédéral fait partie de l'ordre juridique suisse dès la date de son entrée en vigueur en Suisse, sans qu'il y ait besoin de le transposer dans l'ordre juridique interne par l'adoption d'une loi spéciale (ce caractère moniste de l'ordre juridique suisse n'est pas expressément mentionné, mais il ressort de la Constitution fédérale dans son ensemble)⁶¹. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a invoqué à plusieurs reprises l'obligation de respecter le droit international en vertu de l'art. 5, al. 4, Cst.

121. Au niveau du droit interne, la Suisse fait clairement apparaître à l'article 8 de la Constitution que l'égalité devant la loi est un droit de l'homme et qu'il s'applique aux Suisses comme aux non-ressortissants (1^{er} al.). Selon son 2^e alinéa, «nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques, ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique». Sans être explicite, la discrimination indirecte est comprise dans cette disposition.

122. L'article 261bis du code pénal et l'article 171c du code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM; RS 321.0) ont érigé en infraction l'incitation publique à la haine ou à la discrimination raciale, la propagation d'une idéologie raciste, la négation des crimes contre l'humanité et le refus de fournir un service public. Ces dispositions visent à protéger la

⁶¹ Rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2010 sur la relation entre droit international et droit interne, FF 2010 2067.

dignité humaine et l'ordre public. En qualifiant leur violation comme un délit d'office, la possibilité a été donnée à l'Etat d'agir activement contre le racisme dans le domaine public.

123. Dans sa réponse à une question parlementaire, le Conseil fédéral a analysé en 2008 la question de la définition de la discrimination raciale dans le cadre du droit pénal⁶². Il est parvenu à la conclusion qu'en droit pénal, la législation suisse satisfait aux exigences de la Convention sans qu'une définition exhaustive de la discrimination raciale ne soit nécessaire pour ce faire. L'article 261bis CP va même au-delà de ce que demande la Convention en donnant une définition plus large des groupes de personnes protégées et des caractéristiques identitaires (al. 1). Bien que ledit article ne mentionne pas explicitement la catégorie des étrangers, la norme pénale protège les individus concernés du fait de leur race, de leur appartenance ethnique, de leur nationalité et de leur religion. De plus, aux termes du même article, la négation d'un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité (al. 4, deuxième moitié de la phrase) ainsi que le refus de fournir une prestation destinée à l'usage public (al. 5) sont des délits sanctionnés par la loi (al. 6). D'autres critères tels que le sexe, l'orientation sexuelle, le mode de vie et le handicap relèvent de l'interdiction de toute discrimination régie par la Constitution (art. 8) ou par des lois.

124. Un acte de discrimination raciale n'est pénalement punissable que s'il a été commis dans l'espace public et non dans un cadre privé. En lien avec des manifestations d'extrême droite, le Tribunal fédéral a défini la notion juridique indéterminée «public» dans le contexte de l'article 261bis CP⁶³. Il a indiqué que sont considérés comme publics les allégations et les actes qui n'ont pas lieu dans un cercle familial ou amical étroit ou dans un environnement marqué par les relations personnelles ou empreint d'une confiance particulière. Le fait que les personnes impliquées aient les mêmes opinions n'exclut pas le caractère public d'une manifestation au sens de l'article 261bis CP. En effet, cette disposition vise précisément à éviter que les idées racistes ne s'ancrent et ne se répandent dans les cercles qui y sont déjà favorables.

125. Sur la question d'une norme pénale punissant l'utilisation de symboles racistes, voir les indications données à la section 4.2 de la deuxième partie.

126. Dans le contexte de la lutte contre la discrimination, il convient en outre de relever l'article 28 du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210) portant sur la protection de la personnalité et certaines dispositions de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (code des obligations, CO; RS 220) portant sur le droit du travail et les baux à loyer. De plus, les dispositions de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité, LEg; RS 151.1) contiennent des normes relatives à la protection de la personnalité dans les relations de travail privées et publiques. Ainsi, l'article 3 LEg interdit toute discrimination en raison du sexe et ce, tant en ce qui concerne l'embauche que les conditions de travail. En outre, la loi sur les étrangers régit la promotion de l'égalité des chances et de l'accès égal des populations étrangères aux structures de base, à savoir l'école, la formation professionnelle et le travail.

127. En ce qui concerne la recommandation générale no30 (2004), nous renvoyons à l'article 36 Cst., aux termes duquel toute restriction des droits fondamentaux (p. ex. l'interdiction de la discrimination, art. 8 Cst.), n'est autorisée que si elle est fondée sur une base légale (les restrictions graves doivent être prévues par une loi, les cas de danger sérieux, direct et imminent étant réservés). Toute restriction doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et elle doit être proportionnée au

⁶² Réponse du Conseil fédéral du 12 novembre 2008 à une question parlementaire (Répondre aux recommandations du Comité contre le racisme. Mesures du Conseil fédéral. Question parlementaire U. Leuenberger 08.1078 du 17 septembre 2008).

⁶³ ATF 130 IV 111.

but visé. L'essence des droits fondamentaux est inviolable. Tout traitement différent de personnes étrangères doit également satisfaire à ces principes. La participation des migrants à la vie économique, sociale et culturelle est encouragée en particulier par le renforcement de la politique d'intégration (voir troisième partie, section 12) et par les mesures de lutte contre le racisme et la discrimination sur les plans national, cantonal et communal (voir première partie, section 3.4). Il convient dans ce contexte de souligner une fois encore que le Conseil fédéral précise, dans le rapport explicatif de novembre 2011 relatif à la procédure de consultation concernant la modification de la loi sur les étrangers et dans son rapport de mars 2010 sur le développement de la politique d'intégration de la Confédération, qu'une politique d'intégration exhaustive n'est possible que si, dans le même temps, la protection contre la discrimination est mise en œuvre systématiquement. Les programmes d'intégration nationaux et cantonaux prévus dans le cadre de la révision de la loi sur les étrangers mettent l'accent sur la lutte contre la discrimination et constituent donc un pas important vers la réalisation de la stratégie nationale de lutte contre la discrimination.

2. Article 2: Condamnation de la discrimination raciale

1. Généralités sur l'article 2, alinéa 1, lettres a et b: respect du principe de l'égalité de traitement par l'Etat

128. Depuis la reformulation du principe d'égalité et de l'interdiction de toute discrimination dans l'article 8 Cst., la jurisprudence du Tribunal fédéral s'est consolidée et a fait ses preuves. La discrimination est une inégalité de traitement qualifiée de personnes se trouvant dans des situations comparables. Elle entraîne la pénalisation d'un individu et constitue un abaissement ou une exclusion parce qu'elle est liée à une caractéristique de la personne telle que la race, l'origine, le sexe, la langue, etc., qui est désapprouvée. L'interdiction de la discrimination au sens du droit constitutionnel suisse n'exclut cependant pas catégoriquement toute inégalité de traitement fondée sur une telle caractéristique, mais génère dans un premier temps un soupçon de différenciation illicite, lequel ne peut être levé que par une justification suffisante. Juridiquement, l'interdiction de la discrimination signifie donc que les inégalités de traitement doivent être justifiées d'une façon particulièrement qualifiée⁶⁴. Ce principe doit être observé tant dans la législation que dans l'application du droit. Tous les organes de l'Etat, quelle que soit leur fonction, doivent veiller à ce que leur activité étatique s'y conforme⁶⁵.

2. Article 2, alinéa 1, lettre a: problème de la discrimination entre étrangers et la réserve formulée par la Suisse en faveur de sa politique d'immigration

129. Concernant cette question, nous renvoyons aux indications, pertinentes aujourd'hui encore, fournies par la Suisse au chiffre 286 du rapport précédent et aux indications figurant à la section 8 de la troisième partie.

3. Article 2, alinéa 1, lettres c et d: interdiction de la discrimination et application aux rapports entre individus

130. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Constitution, se prêtent mal à l'application directe entre particuliers⁶⁶. Cela ne signifie pas qu'ils n'ont aucun effet sur

⁶⁴ Voir ATF 129 I 392 E. 3.2.2., 126 II 377 E. 6 a.

⁶⁵ Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, 2008, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7e édition, Zurich, ch. 747 et 774-776a.

⁶⁶ Jean-François Aubert. Traité de droit constitutionnel vol 2, Neuchâtel, 1967, n 1742; Bernhard Pulver. L'interdiction de la discrimination, étude de l'art. 8, al. 2, de la Constitution fédérale du 18

les relations entre particuliers (rapports horizontaux). En effet, l'art. 35, al. 3, Cst. prescrit aux autorités de veiller à ce que les droits fondamentaux soient aussi réalisés dans les relations qui lient les particuliers entre eux. Il leur incombe de le faire dans l'application du droit et dans la conception de la législation⁶⁷.

4. Article 2, alinéa 1, lettre e: promotion des organisations et des mouvements intégrationnistes

131. Ce point est approfondi dans la section consacrée à l'article 7 de la Convention (mesures positives contre les comportements racistes).

3. Article 3: Condamnation de l'apartheid

132. La Suisse fait partie des pays européens qui comptent la part d'étrangers la plus élevée (22,4 %, soit plus de 1.76 million de personnes). Sa politique d'intégration peut être considérée comme une réussite, étant donné que les différents groupes de population (y compris les minorités internes) cohabitent et qu'une ségrégation spatiale a pu être évitée. Pour que cette situation demeure inchangée, différentes mesures ont été prises, dont quatre sont présentées ci-après à titre d'illustration (la politique d'intégration de la Confédération est détaillée à la section 12 de la troisième partie):

- Programme *Projets urbains*: le programme interdépartemental⁶⁸ est basé sur le rapport du Conseil fédéral de 2007 sur les mesures d'intégration (il est également présenté à la section 3.4.b.i de la première partie)⁶⁹. Il offre un soutien technique et financier aux villes de petite et moyenne taille et aux communes d'agglomération lors de la mise en place de mesures urbanistiques et sociales. Les mesures envisagées doivent s'inscrire dans une approche globale et être soutenues politiquement. Une démarche participative permet d'impliquer les principaux acteurs – et notamment la population migrante ou les groupes susceptibles de subir des discriminations – au processus du projet. Le programme est doté d'un budget annuel de 550 000 francs. Le SLR y participe par le biais de ses aides financières et veille notamment à ce que les questions liées aux phénomènes de participation, de discrimination et de racisme soient traitées dans le cadre des projets soutenus. Un aperçu des projets est publié sur les sites Internet des offices qui participent au programme⁷⁰.
- Programme Periurban: ce programme de la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) se focalise sur la cohabitation sociale dans les petits centres de zones périurbaines. Concrètement, il s'agit de soutenir les communes des régions sélectionnées en vue d'initier des développements destinés à favoriser l'intégration et la cohésion sociale au niveau régional et de renforcer cette cohésion sociale au sein de la population locale. Pour la deuxième phase du programme, qui court de 2012 à 2015, huit projets ont été sélectionnés dans huit régions différentes en vue de mettre en place la collaboration, de renforcer les réseaux et de pérenniser les

avril 1999, thèse, no 228 ss.

⁶⁷ cf. Bernhard Pulver op. cit.

⁶⁸ Le comité de pilotage comprend des représentants de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), responsable du programme, de l'Office fédéral des migrations (ODM), de l'Office fédéral du logement (OFL), de l'Office fédéral du sport (OFSP), du Service de lutte contre le racisme (SLR) et de la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).

⁶⁹ Office fédéral des migrations (ODM), 30 juin 2007, Rapport sur les mesures d'intégration, Berne.

⁷⁰ Voir en particulier www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=fr.

approches qui ont déjà fait leurs preuves. Le programme comprend l'échange d'expériences et leur relevé systématique, le développement de bonnes pratiques et leur diffusion dans de plus larges cercles.

- Projets Citoyenneté: la CFM entend, dans le cadre de projets-modèles, favoriser de nouvelles formes de participation. Son approche s'articule autour du concept de la *citoyenneté*, lequel met l'accent sur la codécision et la participation, quelle que soit la nationalité. Les objectifs visés sont la formation d'opinion et l'expression de la volonté ainsi que l'acquisition de connaissances sur les principes démocratiques et les droits fondamentaux. Les projets encouragés sont ceux qui permettent à une population la plus large possible de participer aux débats publics et aux prises de décision.
- Coalition internationale des villes contre le racisme: pour lutter contre le racisme, la discrimination et la xénophobie, il faut agir au niveau local. Fortes de cette conviction, 104 villes européennes ont d'ores et déjà rejoint la *Coalition internationale des villes contre le racisme*, instituée en 2004 par l'*UNESCO*. Il s'agit, pour la Suisse, des villes de *Winterthour*, de *Genève*, de *Lausanne*, de *Zurich*, de *Berne* et de *Lucerne*. Cette adhésion à la Coalition se fait en deux temps: tout d'abord, les communes signent une *déclaration d'intention*, puis un *acte d'adhésion et d'engagement* par lequel elles s'engagent à mettre en œuvre un plan d'action en dix points et à présenter un rapport tous les deux ans. Ce plan comprend de nombreuses propositions de projets visant à sensibiliser le public à la thématique, à soutenir les victimes ainsi qu'à informer la population et à obtenir sa participation. Il contient également des idées de projets pour promouvoir la diversité culturelle et mener des activités en milieu scolaire. La Confédération soutient cette campagne internationale: le SLR est à la disposition des villes intéressées pour le lancement de projets et peut apporter une aide financière à des projets concrets⁷¹.

4. Article 4: Mesures visant à punir certains actes de discrimination raciale

1. Article 4, lettre a: les dispositions pénales de l'art. 261^{bis} CP et de l'art. 171c CPM

133. Les actes à motivation raciste commis dans l'espace public peuvent, sur la base de la norme pénale contre le racisme (art. 261^{bis} CP et art. 171c CPM), faire l'objet de poursuites et de peines. Sur mandat du Conseil fédéral, la CFR observe et analyse l'application de cette norme pénale. Elle publie sur son site Internet un recueil des cas juridiques en application de l'article 261^{bis} CP depuis 1995⁷². Chaque condamnation prononcée par une instance judiciaire y est répertoriée sous couvert de l'anonymat. Les personnes intéressées peuvent effectuer une recherche ciblée de cas ou se faire une idée précise de la jurisprudence en la matière en consultant l'aperçu des cas.

134. La statistique policière de la criminalité (SPC) est saisie par tous les corps de police des cantons et des villes selon des principes uniformes et recueille toutes les infractions dénoncées conformément au code pénal; elle est publiée depuis 2010.

⁷¹ Les liens vers les différents projets des villes figurent sur le site Internet du SLR: www.edi.admin.ch/frb/00538/01066/02023/index.html?lang=fr.

⁷² www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/index.html?lang=fr.

a) *Poursuites pénales et jurisprudence*

135. Selon la SPC, la police a enquêté en 2009 sur 230 plaintes pour discrimination raciale (art. 261^{bis} CP)⁷³, dont 159 ont débouché sur l'ouverture d'une procédure d'instruction. La même année, 30 verdicts de culpabilité avec force exécutoire ont été prononcés pour discrimination raciale. Le nombre de cas dénoncés a légèrement diminué en 2010 pour passer à 204, dont 156 cas ont été élucidés. Une nouvelle diminution a été enregistrée en 2011, le nombre de cas s'élevant à 182, dont 128 ont pu être élucidés. Les statistiques relatives aux condamnations avec force exécutoire ne sont pas encore disponibles pour les années 2010 et 2011. En ce qui concerne les dénonciations, il s'agissait notamment de propos racistes écrits ou verbaux ainsi que de la production et de la diffusion d'opinions racistes par voie électronique. Les voies de fait à motivation raciste ont été peu nombreuses, ce qui s'explique notamment par le fait que cette qualification n'existe que depuis 2010 et n'est pas encore saisie systématiquement dans tous les cantons.

136. Selon la statistique de la CFR, un total de 501 plaintes ont été déposées pour discrimination raciale entre 1995 et 2009⁷⁴. Un jugement a été rendu pour 273 de ces cas et une décision de non-entrée en matière a été prononcée pour les 228 restants. Entre 1995 et 2009, un jugement a été prononcé dans plus de 84 % des cas. Une large majorité des cas porte sur des agressions verbales ou écrites à l'encontre de personnes juives, étrangères ou de couleur. La diffusion de matériel raciste et les agressions racistes par le biais de la communication électronique représentent un peu moins de 20 % des cas. En revanche, les refus de fournir une prestation et les voies de fait sont relativement rares (respectivement 2,4 % et 3,1 %). Les coupables sont principalement des particuliers et des membres de l'extrême droite. On constate, ces dernières années, une augmentation du nombre de condamnations d'acteurs politiques pour discrimination raciale.

137. Des exemples de l'interprétation que la jurisprudence donne des différents alinéas de l'article 261^{bis} CP figurent aux chiffres 101 ss. du rapport précédent.

b) *Autres indications sur la pratique*

138. Souvent, les incidents racistes ne sont pas dénoncés, car les personnes concernées ont une connaissance lacunaire de la situation juridique, éprouvent de la honte ou pensent que les preuves sont insuffisantes. D'où l'importance des statistiques recensant les cas enregistrés par les services de consultation ou les événements de nature raciste, qui fournissent de précieuses informations complémentaires sur l'ampleur et le type des incidents racistes.

- Mis en place sous la houlette de la CFR et en collaboration avec Humanrights.ch et d'autres services, le Système Documentation du racisme (DoSyRa), qui est soutenu financièrement par le SLR, recueille systématiquement tous les cas depuis 2008. Sur les 230 cas traités dans le cadre des consultations en 2010, 178 ont été considérés par les services de consultation comme étant de nature raciste. Sur les 162 cas traités en 2009, 127 ont été taxés de racisme. Dans la majorité des cas, il s'agissait de racisme, de xénophobie et d'attaques en raison de la couleur de peau ou de l'appartenance supposée à la religion musulmane, la plupart du temps sous la forme de propos verbaux.
- La *Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (GRA)* publie chaque année une liste des incidents racistes et discriminatoires et analyse la situation générale. Sa

⁷³ Source: Office fédéral de la statistique (OFS), 2010, Statistique policière de la criminalité, Neuchâtel (saisit depuis 2009 les cas dénoncés au niveau national).

⁷⁴ www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00172/00177/index.html?lang=fr.

principale source sont les médias accessibles à un large public et les cas qui lui sont signalés⁷⁵. En 2010, elle a enregistré 109 incidents; ils étaient au nombre de 114 en 2009 et de 96 en 2008. Les catégories les plus fréquentes sont (plus ou moins selon les années) le racisme verbal, les rassemblements de l'extrême droite ainsi que les menaces et les graffiti.

- La *Fédération suisse des communautés israélites (FSCI)* enregistre les incidents antisémites signalés ou connus du public en Suisse alémanique et en Suisse italienne. Elle en a recensé 34 en 2010, contre 28 en 2009 et 21 en 2008.
- Les incidents antisémites en Suisse romande sont enregistrés par la *Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD)*. Les chiffres les plus récents datent de 2010, année au cours de laquelle la CICAD a recensé 104 cas. En 2009, leur nombre s'élevait à 153 et, en 2008, à 96. Si ces chiffres sont élevés, cela tient au fait que la CICAD recherche activement les incidents et les propos antisémites, notamment sur Internet.

139. Une comparaison entre les statistiques des cas de condamnation et les statistiques des cas rapportés aux services de consultation montre que les victimes d'antisémitisme sollicitent plus rarement les services de consultation (ou alors recourent aux offres spécifiques d'organisations juives) et déposent plus souvent plainte. En revanche, les victimes de discrimination musulmanes s'adressent plus souvent aux services de consultation et font moins de dénonciations (seulement 2,7 % des plaintes déposées entre 1995 et 2009).

2. Article 4, lettre b: interdiction des organisations et activités de propagande racistes

140. A la suite d'une motion déposée en 2005⁷⁶, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet de loi visant à punir l'utilisation en public de symboles faisant l'apologie de mouvements extrémistes appelant à la violence et à la discrimination raciale. Toutefois, les avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation du projet du Conseil fédéral ont mis en lumière des difficultés de mise en œuvre considérables (délimitation floue entre comportement pénalement punissable et comportement pénalement non punissable, impossibilité de définir clairement les symboles racistes, norme légale trop indéterminée au vu de la restriction de la liberté d'opinion). Les auteurs de ces mêmes avis ont en outre déploré le fait que ce projet n'améliore pas les possibilités d'action de la police. Après une pesée minutieuse des arguments, le Parlement a décidé de suivre la proposition du Conseil fédéral⁷⁷ et de classer la motion. L'utilisation de symboles racistes demeure punissable si ceux-ci véhiculent une idéologie visant à rabaisser ou à dénigrer de manière systématique les membres d'une race, d'une ethnie ou d'une religion et que la personne concernée fait publiquement la propagande de cette idéologie.

141. Le Parlement a rejeté les tentatives répétées d'abolir ou d'affaiblir la norme pénale contre le racisme (art. 261^{bis} CP). A titre d'exemple, les démocrates suisses ont lancé le 7 août 2007 l'initiative populaire fédérale *Pour la liberté d'expression – non aux muselières!*, laquelle visait à rayer purement et simplement cette norme pénale. L'initiative

⁷⁵ Racisme en Suisse. Chronologie et estimations des incidents racistes en Suisse: <http://chronologie.gra.ch/> et <http://chronologie.gra.ch/index.php?p=5>. La GRA a publié pour la première fois en 2011, en collaboration avec la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI), un rapport sur l'antisémitisme, qui répertorie les incidents antisémites rendus publics ou signalés en 2010 en Suisse alémanique et en Suisse italienne.

⁷⁶ Motion 04.3224 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national.

⁷⁷ Rapport du Conseil fédéral concernant le classement de la motion 04.3224 de la CAJ-N du 29 avril 2004, FF 2010 4851.

n'a pas abouti, puisqu'elle n'a recueilli que 80 000 signatures dans le délai imparti (échéance le 7 février 2009) au lieu des 100 000 signatures requises⁷⁸. Depuis cette date, aucune autre initiative contre la norme pénale n'a été lancée. En revanche, le Parlement a rejeté ou n'a pas traité plusieurs interventions qui visaient un développement de la protection contre la discrimination raciale. Ainsi, il n'a pas donné suite, au printemps 2012, à une initiative parlementaire qui exigeait l'adoption d'une loi sur la lutte contre la discrimination raciale⁷⁹.

5. Article 5: Elimination de la discrimination raciale touchant à certains droits de l'homme

1. Article 5, lettre a: Droit à l'égalité de traitement devant les tribunaux et tous les autres organes administrant la justice

142. Les procédures judiciaires ou administratives sont essentiellement déterminées par les garanties de procédure qui figurent dans la Constitution fédérale. Les articles 29 à 32 Cst. définissent un standard minimum, complété par les dispositions afférentes de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU. Si les garanties générales de l'art. 29 Cst s'appliquent à toutes les procédures judiciaires et administratives⁸⁰, le champ d'application de l'art. 30 Cst. est limité aux procédures devant un tribunal. Ce dernier doit être prévu par la loi, compétent, indépendant et impartial. Les garanties de procédure ne peuvent pas être restreintes en vertu de l'art. 36 Cst., qui porte spécifiquement sur les droits fondamentaux, et non pas sur les garanties de procédure. Les autorités ne doivent pas avoir la possibilité, quelles que soient les circonstances, de soustraire une procédure à ces garanties élémentaires de l'Etat de droit⁸¹.

143. Le peuple et les Etats ont approuvé le 12 mars 2000 une ample réforme de la justice, maintenant entièrement déployée, visant à conserver au Tribunal fédéral un fonctionnement performant, à améliorer les voies de droit et à mieux uniformiser les règles de procédure en Suisse: l'accès au juge est garanti depuis le 1^{er} janvier 2007 (art. 29a Cst.) et la révision totale de l'organisation judiciaire est en place. Les modifications correspondantes de la législation portent sur l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral, l'intervention des autorités judiciaires inférieures et le remaniement des voies de droit conduisant à la Cour suprême. Le Conseil fédéral fait actuellement procéder à l'évaluation des effets de la réforme. Les premiers résultats parviennent à la conclusion que les buts ont été en grande partie atteints⁸².

144. Le 1^{er} janvier 2011, l'entrée en vigueur du code de procédure pénale suisse et de la *loi fédérale du 20 mars 2009 régissant la procédure pénale applicable aux mineurs* (PPMin; RS 312.1) a mis un terme à la dispersion du droit procédural. Dorénavant, les auteurs d'infractions seront poursuivis et jugés selon des règles de procédure identiques dans tous les cantons. À titre d'exemple, le droit de toute personne arrêtée de bénéficier de

⁷⁸ FF 2009 837.

⁷⁹ Initiative parlementaire de Katharina Prelicz-Huber (Pi. 10.523). Le Parlement a rejeté l'initiative en particulier au motif que l'«inversion du fardeau de la preuve» que celle-ci prévoyait pénaliserait finalement les personnes ne présentant pas les caractéristiques mentionnées dans la proposition de loi (sans origine étrangère p. ex.) et que le principe de la liberté contractuelle serait trop affaibli.

⁸⁰ FF 1997 I 183.

⁸¹ FF 1997 I 197.

⁸² Rapport sur les résultats de l'évaluation intermédiaire de la nouvelle organisation judiciaire fédérale du 18 juin 2010; FF 2010 I 4413.

l'assistance d'un avocat dit de la première heure, de pouvoir aviser l'un de ses proches ou de pouvoir se faire examiner par un médecin indépendant est désormais concrétisé pour l'ensemble des cantons. Le code de procédure civile suisse, qui a lui aussi remplacé les 26 codes cantonaux, prévoit différents types de procédures en fonction de la nature du litige. Il réserve une place importante au règlement extrajudiciaire.

145. L'unification du droit procédural permet de s'assurer que les principes de l'égalité devant la loi et de la sécurité du droit soient mieux respectés. L'organisation judiciaire continue d'être du ressort des cantons. La *loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération* (LOAP; RS 173.71), entrée elle aussi en vigueur le 1^{er} janvier 2011, vise à adapter les autorités pénales fédérales au nouveau code de procédure pénale suisse. Elle a supprimé l'Office des juges d'instruction fédéraux et réaffecté ses ressources au Ministère public de la Confédération. Elle a par ailleurs réorganisé la surveillance de ce dernier, désormais assurée par un organe spécial élu par le Parlement.

2. Article 5, lettre b: Droit à la sûreté de la personne et à la protection de l'Etat⁸³

146. Les victimes de mauvais traitements commis par des organes de la police peuvent porter plainte au pénal. De tels actes se poursuivent d'office, en concours idéal avec l'abus d'autorité (art. 312 CP), et relèvent d'une juridiction pénale. La plainte peut être déposée par écrit ou verbalement devant une autorité de poursuite pénale (ou directement auprès du Ministère public). Le jugement en première instance ou la décision de non-lieu peuvent être attaqués devant la justice cantonale, puis devant le Tribunal fédéral⁸⁴.

147. Un comportement répréhensible de la police peut aussi entraîner des mesures disciplinaires. Il ne s'agit alors pas d'une peine au sens strict, mais d'une sanction administrative, qui doit préserver la réputation et la crédibilité des autorités en réprimant la violation des devoirs de service⁸⁵. Pour plus ample information sur la situation dans les cantons, se reporter à la section 11 de la partie 3.

148. La loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (Loi sur l'usage de la contrainte, LusC; RS 364), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, définit les conditions constitutionnelles de recours proportionné à l'usage de la contrainte et à des mesures policières, notamment pour le rapatriement des étrangers. Elle garantit aussi une formation appropriée aux organismes chargés de ces tâches. Le recours à la force physique, à des moyens auxiliaires et à des armes doit être adapté aux circonstances et porter le moins possible atteinte à l'intégrité physique des personnes concernées. Les moyens auxiliaires admissibles sont les menottes et autres liens ainsi que les chiens de service. Sont interdits les moyens pouvant entraver les voies respiratoires ou causer une atteinte importante à la santé des personnes concernées. La loi interdit également l'usage de dispositifs incapacitants (pistolet électrique). La loi sur l'usage de la contrainte règle en outre l'assistance médicale et l'utilisation de médicaments. Ceux-ci ne peuvent être administrés qu'à des fins médicales; ils ne peuvent être utilisés en lieu et place de la contrainte policière, ni pour calmer ou endormir une personne. Enfin, la loi oblige les autorités à ne charger de tâches pouvant impliquer l'usage de la contrainte policière que des personnes spécialement formées à cet effet. Le DFJP a édité un guide sur les rapatriements dans les domaines des étrangers et de l'asile applicable depuis le 1^{er} janvier 2012. Ce guide contient

⁸³ Sur les violences policières, voir également la section 11 de la troisième partie.

⁸⁴ Christoph A. Spenlé / Cédric W. Fumeaux, 2005, Aspekte der polizeilichen Gewalt aus völker- und verfahrensrechtlicher Perspektive, SJZ 101 (2005) no 6, p. 135.

⁸⁵ Spenlé / Fumeaux, p. 136.

deux chapitres, adressés respectivement aux autorités fédérales et aux autorités cantonales, concernant l'usage de la contrainte et des mesures policières dans le domaine des étrangers.

149. Le 30 novembre 2011, la *Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)* a présenté au Département fédéral de justice et police (DFJP) et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) un rapport relatif à l'accompagnement des rapatriements sous contrainte par voie aérienne. Dans ce rapport, la CNPT recommande notamment une application plus souple des mesures de contrainte et formule diverses recommandations à l'attention des autorités d'exécution. Le comité d'experts *Retour et exécution des renvois* a été chargé par le DFJP et la CCDJP d'examiner ces recommandations et de prendre position à l'attention du CNPT.

150. En ce qui concerne la procédure et les conditions de rétention en vue de l'éloignement, la directive européenne relative aux normes et procédures applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (directive 2008/115/CE) fixe un certain nombre de règles en matière de décision de renvoi, de délai pour le départ volontaire, de conditions de rétention en vue de l'éloignement (en particulier pour les mineurs et les familles) et de protection juridique. La Suisse a adapté sa législation à cette directive, et les modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Un juge examine dans chaque cas si la rétention est justifiée. Par ailleurs, la Suisse a fixé à 15 ans l'âge minimum pour la rétention d'un mineur, alors que la directive ne fixe aucune limite à ce sujet. L'exécution des renvois se fait de manière transparente, le contrôle du renvoi par des tiers est prévu lorsqu'il se fait par voie aérienne.

3. Article 5, lettre c: droits politiques

151. Les indications fournies à ce sujet aux chiffres 126 ss des quatrième, cinquième et sixième rapports périodiques restent valables.

4. Article 5, lettre d: autres droits civils

a) Article 5, lettre d, paragraphe i: droit de circuler librement et de choisir son lieu de résidence à l'intérieur d'un Etat

152. D'une manière générale, les étrangers ont le droit de choisir librement leur lieu de résidence sur le territoire du canton qui leur a octroyé l'autorisation. Les autorisations de courte durée, de séjour et d'établissement ne sont valables que dans le canton qui les a établies. Le titulaire de l'un de ces types d'autorisation qui entend changer de canton doit d'abord avoir obtenu une nouvelle autorisation. Sous réserve du respect de certaines conditions, les titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement sont au bénéfice d'un droit au changement de canton (art. 37 LEtr).

b) Article 5, lettre d, paragraphe ii: droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son propre pays

153. Voir à ce sujet les indications données aux chiffres 156 et 157 des deuxième et troisième rapports.

c) Article 5, lettre d, paragraphe iii: droit à une nationalité

154. Voir à ce sujet les indications données à la section 12 de la partie 3.

d) *Article 5, lettre d, paragraphe iv: droit de se marier et de choisir son conjoint*

i) Droit au mariage,

155. L'article 14 de la Constitution fédérale garantit le droit de se marier et de fonder une famille sans ingérence de l'Etat ni restrictions de police. Les conditions prévues à l'article 94 du Code civil (CC) s'appliquent aussi bien aux Suisses qu'aux étrangers. L'art. 97a CC, introduit le 1^{er} janvier 2008, prévoit toutefois que l'officier de l'état civil refuse son concours lorsque l'un des fiancés ne veut manifestement pas fonder une communauté conjugale mais éluder les dispositions sur l'admission et le séjour des étrangers. Selon l'art. 98, al. 4, CC, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011, les fiancés qui ne sont pas titulaires de la nationalité suisse doivent par ailleurs établir la légalité de leur séjour en Suisse au cours de la procédure préparatoire⁸⁶. Conformément à la garantie du droit fondamental au mariage et au principe de proportionnalité, ces deux dispositions sont interprétées de manière restrictive. En cas de simple doute sur la sincérité des intentions matrimoniales, le mariage doit néanmoins être célébré. Par ailleurs, une autorisation de séjour doit le cas échéant être délivrée par les autorités de police des étrangers aux fiancés en situation irrégulière afin que le mariage puisse être célébré en Suisse.

156. La vie commune des époux est essentiellement protégée par les articles 13 Cst. et 8 CEDH. Ne peuvent se prévaloir du droit au regroupement familial en vertu de la CEDH ou de la Constitution que les personnes ayant un droit de présence en Suisse bien établi. Outre la nationalité suisse et l'autorisation d'établissement, une simple autorisation de séjour fondée sur un droit bien établi à l'obtenir constitue en soi un droit de présence bien établi. Le Tribunal fédéral a par exemple reconnu ce droit à un homme originaire de Serbie-Monténégro qui vivait en Suisse depuis vingt ans, était marié depuis dix ans, et avait deux filles. Malgré l'endettement de cette personne et son instabilité professionnelle, le Tribunal fédéral avait considéré que ses attaches avec la Suisse étaient suffisantes pour lui reconnaître un droit de présence en Suisse fondé sur les garanties de la vie privée et familiale⁸⁷.

157. L'annexe I de l'accord de libre circulation conclu avec les pays de l'UE et de l'AELE contient des dispositions relatives au regroupement familial: quelle que soit leur nationalité, les membres de la famille reçoivent la même autorisation de séjour que la personne exerçant une activité rémunérée. Ils bénéficient du droit d'exercer une activité rémunérée, et les enfants ont libre accès aux établissements de formation

ii) Droit au libre choix du conjoint

158. La diversification croissante de la société a attiré en Suisse l'attention sur le mariage forcé: cette atteinte à la liberté de choix du conjoint restreint gravement le droit de la victime à disposer d'elle-même⁸⁸. Il existe déjà des dispositions réprimant le mariage forcé. Selon le Code civil suisse, un époux peut demander l'annulation du mariage lorsqu'il a contracté mariage sous la menace d'un danger grave et imminent pour sa vie, sa santé ou son honneur, ou ceux de l'un de ses proches (art. 107, ch. 4, CC). Un tel cas relève de la norme pénale relative à la contrainte (art. 181 CP): il donne lieu à des poursuites d'office et est sanctionné par une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire. Le Conseil fédéral a par ailleurs adopté le 23 février 2011 un message à l'intention du Parlement où il prévoit diverses mesures de modification du Code pénal, du

⁸⁶ Voir également à ce sujet les indications données à la section 8 de la troisième partie.

⁸⁷ ATF 130 II 281 ss.

⁸⁸ Voir à ce sujet l'étude la plus récente réalisée à la demande de la Confédération: «"Mariages forcés" en Suisse: causes, formes et ampleur», Anna Neubauer et Janine Dahinden, SFM, Neuchâtel, 2012.

Code civil et du droit international privé pour intensifier la lutte contre le mariage forcé⁸⁹. Ce dernier doit en particulier déclencher des poursuites d'office, et l'union avec une personne mineure sera désormais inadmissible. Dans un second temps, le Conseil fédéral prépare un ample modèle de renforcement de la prévention du mariage forcé et de lutte contre cette pratique. Son projet a été accepté par le Parlement le 15 juin 2012. Contre l'avis du Conseil fédéral, le projet de loi prévoit désormais qu'une union contractée sous la contrainte doit être rompue même si les époux souhaitent la poursuivre.

159. Dans la *ville de Zurich*, le service en charge de l'égalité des chances a réalisé un projet consacré aux mariages forcés et comprenant notamment des mesures de formation, de coordination et de prévention⁹⁰. Des mesures de ce type ont également été prises dans d'autres villes et cantons (p. ex. dans les *cantons du Jura* et de *Fribourg*).

e) *Article 5, lettre d, paragraphe v: droit à la propriété*

160. Voir à ce sujet les indications données aux chiffres 170 et 171 des deuxième et troisième rapports.

f) *Article 5, lettre d, paragraphe vi: droit d'hériter*

161. Voir à ce sujet les indications données au chiffre 119 du premier rapport.

g) *Article 5, lettre d, paragraphe vii: droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion*

i) Droit à l'expression et à la mise en pratique de convictions religieuses

162. Sur la reconnaissance des communautés religieuses en droit public, voir également les indications données aux chiffres 144 ss. du rapport précédent et à la section 3.2.b de la première partie du présent rapport.

163. Le Parlement fédéral a rejeté en mars 2012 une ample interdiction du port du voile dans les lieux publics, qui aurait implicitement visé en particulier les formes de voile islamiques⁹¹.

ii) Neutralité confessionnelle des écoles publiques

164. Voir à ce sujet les indications données à la section 3.2.b de la première partie.

h) *Article 5, lettre d, paragraphe vii: droit à la liberté d'opinion et d'expression*

165. Les libertés d'opinion et d'expression sont garanties par la Constitution fédérale (art. 16), la CEDH (art. 10) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 19), ainsi que dans toutes les constitutions cantonales. Toute restriction doit être prévue par la loi, proportionnée, et répondre à un intérêt public.

i) *Article 5, lettre d, paragraphe ix: droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques*

166. En Suisse, la liberté de manifester est protégée par la *liberté d'expression* et la *liberté de réunion*, qui sont chacune garanties par la Constitution fédérale (art. 16 et 22 Cst.) et dans toutes les constitutions cantonales. Les cantons peuvent toutefois soumettre les manifestations à autorisation, car elles impliquent une utilisation d'espaces publics

⁸⁹ Message relatif à une loi fédérale concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés du 23 février 2011 (FF 2011 2045).

⁹⁰ www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/gleichstellung/themen/zwangsheirat.html.

⁹¹ Motion 10.3173 «Bas les masques!» (Oskar Freysinger).

allant au-delà de l'usage commun. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral reconnaît l'existence d'un droit conditionnel à l'utilisation de la voie publique pour l'organisation de manifestations⁹². Une manifestation peut faire l'objet de restrictions policières supplémentaires, notamment si l'on craint des accrochages entre groupes rivaux⁹³. Les théoriciens du droit critiquent le fait que les restrictions de la liberté de réunion n'exigent aucune indication concrète à une possible atteinte aux biens juridiques élémentaires et que, aux termes de la jurisprudence prononcée par le Tribunal fédéral, la simple suspicion de violences permet d'édicter une interdiction à manifester⁹⁴.

167. Le 11 mars 2012, les électeurs du *canton de Genève* ont accepté avec 53,9 % des voix une modification de la *loi sur les manifestations sur le domaine public* (LMDPu; RSG F 3 10) qui prévoit la nécessité d'une autorisation préalable pour manifester dans le canton de Genève. De plus, les organisateurs d'une manifestation seront sévèrement sanctionnés en cas de débordements, même s'ils ne sont pas responsables des dérapages. Selon les référendaires opposés à cette loi, ces mesures risquent d'avoir un effet décourageant et s'opposent aux droits fondamentaux de liberté d'expression et de réunion⁹⁵. Un recours a été déposé le 1^{er} mai 2012 auprès du Tribunal fédéral pour atteinte au droit fondamental de manifester.

168. Le 24 février 2008, les électeurs du *canton de Schaffhouse* ont voté en faveur de l'interdiction de se masquer lors de manifestations. Entrée en vigueur le 1^{er} avril 2008, cette interdiction s'accompagne de mesures qui prévoient que les armes et objets dangereux de personnes potentiellement violentes peuvent être confisqués et que les personnes qui portent de tels objets peuvent être placées en garde à vue le temps de la manifestation. De plus, une base légale a été créée en vue de permettre l'enregistrement vidéo lorsque des indices clairs laissent à penser que des actes répréhensibles pourraient être perpétrés. Les enregistrements vidéo doivent être immédiatement utilisés puis détruits.

169. La *liberté d'association* est garantie à l'art. 23 Cst., dont peuvent se prévaloir les étrangers comme les personnes morales (et donc les associations)⁹⁶. Les associations illégales ou représentant une menace pour l'État ne sont toutefois pas protégées par cette disposition⁹⁷.

5. Article 5, lettre e: droits économiques, sociaux et culturels

170. Pour une information complète et détaillée sur les droits économiques, sociaux et culturels, consulter les deuxième et troisième rapports de la Suisse (avril 2008) sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁹⁸. Se reporter également aux indications données aux chiffres 159 et suivants du précédent rapport.

⁹² Ulrich Häfelin / Walter Haller / Helen Keller, 2008, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich, § 471.

⁹³ Jörg Paul Müller, 1999, *Grundrechte in der Schweiz*, 3e édition, Berne, p. 331.

⁹⁴ Voir MÜLLER/SCHEFER, op. cit., p. 584 ss avec mention à l'ATF 127 I 164

⁹⁵ Voir également à ce sujet la réponse de la Suisse à la lettre d'allégation commune de trois rapporteurs spéciaux du Conseil des droits de l'homme concernant la loi adoptée par votation dans le canton de Genève qui modifie la «loi sur les manifestations sur le domaine public» (Communication du 5 mars 2012).

⁹⁶ FF 1997 I 169.

⁹⁷ Se reporter à ce sujet au chiffre 146 du premier rapport.

⁹⁸ Consultables à www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/human/humri/humtr/humrep.html.

a) *Article 5, lettre e, paragraphe i: Droit au travail*

i) Droit au travail

171. En ce qui concerne les effets horizontaux de l'interdiction de la discrimination sur les rapports de droit privé entre personnes physiques ou morales, se reporter aux chiffres 86 et suivants des deuxième et troisième rapports. Les indications ci-dessous complètent celles qui figurent dans ces rapports ainsi qu'à la section 8.a de la troisième partie du présent rapport.

- Droit à une activité lucrative⁹⁹: l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu avec les pays de l'UE et de l'AELE donne droit d'entrée et de séjour aux personnes ayant déjà signé un contrat de travail (ce qui n'inclut pas en soi le droit au travail). En vertu de l'accord, la liberté de circulation est totale depuis le 1^{er} mai 2011 pour les ressortissants des pays de l'UE-25 et de l'AELE¹⁰⁰. Les articles 6 et 12 de l'annexe I de l'ALCP garantissent aux salariés et aux travailleurs indépendants ressortissants d'une partie contractante le droit à l'octroi d'une autorisation de séjour de courte durée (L) ou à un permis de séjour B par l'autorité cantonale concernée. Ces autorisations de séjour sont aussi des autorisations de travail, et donnent accès au marché du travail sans discrimination. L'art. 5 de l'annexe I de l'accord prévoit que ces droits ne peuvent être limités que par des mesures justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique¹⁰¹.
- Activité lucrative des requérants d'asile: Conformément à l'art. 43, al. 1, LAsi, le requérant d'asile n'a pas le droit d'exercer une activité lucrative pendant les trois premiers mois qui suivent le dépôt de sa demande d'asile. Toutefois, ce devoir d'attente ne s'applique pas lors de la participation à un programme d'occupation (art. 43, al. 4, LAsi). Après trois mois, les requérants peuvent être autorisés à exercer une activité lucrative si la situation économique et de l'emploi le permet, s'il existe une demande d'un employeur, si les conditions de rémunération et de travail sont remplies et si l'ordre de priorité est respecté (art. 52, al. 1, OASA). L'activité lucrative des requérants d'asile et leur intégration sur le marché suisse du travail ne constituent en effet pas un objectif prioritaire tant que l'issue de la procédure n'est pas connue, et l'autorisation d'exercer une activité lucrative ne doit pas entraver l'exécution du renvoi en cas de décision négative. Si la situation économique et de l'emploi le permet toutefois, une autorisation temporaire d'exercer une activité lucrative peut être délivrée. Cela facilite l'intégration du requérant dans le marché du travail en cas d'octroi ultérieur de l'asile et renforce, en cas de décision négative, les compétences sociales et professionnelles et, partant, l'aptitude au retour.
- Activité lucrative des personnes admises à titre provisoire: Au sens de l'art. 61 LAsi, les personnes admises à titre provisoire sont autorisées à exercer une activité lucrative et à changer d'emploi. Dans la mesure où la majeure partie de ces personnes séjournent durablement en Suisse, il convient de favoriser leur intégration

⁹⁹ Cf. Directives sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes (II.4.4.2.1).

¹⁰⁰ Le Conseil fédéral a réintroduit depuis le 1^{er} mai 2012 des contingents pour les ressortissants des huit nouveaux pays membres de l'UE (pays ayant adhéré en 2004) en se référant à la clause de sauvegarde prévue à l'art. 10, al. 4a, ALCP.

¹⁰¹ Les dispositions transitoires spéciales contenues dans l'ALCP s'appliquent aux ressortissants bulgares et roumains jusqu'au 31 mai 2016: contingents distincts pour les séjours de courte durée et les permis de séjour, préférence nationale, contrôle préalable des salaires et des conditions de travail; les contingents sont fixés à l'article 10 de l'ALCP et sont accordés trimestriellement.

sur le marché du travail. Ainsi, elles peuvent être autorisées à exercer une activité lucrative dépendante ou indépendante sans tenir compte de la situation sur le marché de l'emploi ou de la situation économique, et il n'y a pas lieu d'examiner la question de la priorité des travailleurs indigènes (art. 85, al. 6, LEtr et art. 53 OASA). Les personnes admises à titre provisoire sont admises aux programmes d'occupation si elles remplissent les conditions fixées dans ledit programme.

ii) Droit au libre choix de l'emploi

- Changement d'emploi dans le cadre de la LEtr: l'étranger titulaire d'une autorisation de séjour admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative peut en principe changer d'emploi sans autorisation (art. 38, al. 2, LEtr). L'étranger titulaire d'une autorisation de séjour de courte durée peut être autorisé à changer d'emploi pour des raisons majeures (art. 32, al. 3, LEtr et art. 55, OASA). Enfin, l'activité lucrative du titulaire d'une autorisation d'établissement C (qui, selon l'art. 34, al. 1, LEtr, est octroyée pour une durée indéterminée et sans conditions) n'est soumise à aucune restriction relevant de la législation sur les étrangers ou du marché du travail. Demeurent bien entendu réservées les prescriptions générales de police du commerce et de police sanitaire.
- Changement d'emploi dans le cadre de l'ALCP: les articles 8 et 14 de l'annexe I de l'ALCP garantissent aux travailleurs titulaires d'un permis B le droit à la mobilité professionnelle (changement d'emploi et de profession, passage d'une activité salariée à une activité indépendante). Cette mobilité professionnelle s'applique aux ressortissants de l'UE-25 et de l'AELE, ainsi qu'aux ressortissants bulgares et roumains pour autant qu'ils soient titulaires d'un permis de séjour dans l'UE ou l'AELE. Les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée L sont tenus de le déclarer le passage d'une activité salariée à une activité indépendante; cette règle vaut aussi bien pour les ressortissants des pays de l'UE-25 et de l'AELE que pour les ressortissants bulgares et roumains.
- Le passage d'une activité indépendante à un emploi salarié est directement possible en Suisse pour les ressortissants des pays de l'UE-25 et de l'AELE. Il en va de même, moyennant certaines conditions, pour les ressortissants bulgares et roumains. Les frontaliers originaires d'un pays de l'UE-25 ou de l'AELE qui séjournent sur le territoire d'un pays de l'UE ou de l'AELE sont autorisés à exercer dans toute la Suisse une activité indépendante ou non. Les frontaliers ressortissants d'un pays de l'UE-25 ou de l'AELE jouissent de la pleine mobilité professionnelle.

iii) Droit à des conditions de travail équitables et satisfaisantes

172. Outre le principe général de la non-discrimination en raison de la nationalité (art. 2 ALCP), l'accord sur la libre circulation des personnes définit à son article 7, lettre a, ainsi que dans son annexe I (art. 9), le droit à l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès à une activité économique et son exercice ainsi que les conditions de vie, d'emploi et de travail. L'interdiction de toute discrimination a des effets horizontaux directs sur les rapports de droit privé entre personnes physiques ou morales puisque l'art. 9, al. 4, annexe I ALCP déclare nulle toute clause de convention collective ou individuelle portant sur l'accès à l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail et de licenciement qui prévoit ou autorise des conditions discriminatoires à l'égard des travailleurs ressortissants des parties contractantes. Le risque de dumping social et salarial a conduit à l'adoption de la *loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement* (RS 823.20).

173. En 2010, plusieurs services fédéraux¹⁰² ont demandé au *Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population* (SFM) de l'Université de Neuchâtel une étude des mesures de lutte contre l'inégalité de traitement dans le monde du travail. Le document ainsi produit donne un aperçu des instruments et des méthodes de prévention de la discrimination dans l'accès au marché du travail. Il analyse l'efficacité des diverses actions, formule des recommandations de mise en œuvre et propose des pistes de conception d'un dispositif garantissant l'égalité des chances dans l'accès au marché du travail¹⁰³.

174. Dans l'esprit du «mainstreaming», le SLR explore des formes de coopération avec les partenaires sociaux et leurs associations pour promouvoir la protection contre la discrimination au travail. Il soutient par ailleurs des projets concrets de mise en œuvre.

175. Deux interventions parlementaires relatives à la lutte contre la discrimination dans le monde du travail ont été classées en 2005 et 2009 pour être restées en suspens plus de deux ans¹⁰⁴. Dans sa réponse à ces interventions, le Conseil fédéral indiquait que la discrimination dans le monde du travail fondée sur des facteurs comme le sexe, l'orientation sexuelle, l'origine ou le handicap est une réalité qui peut avoir des conséquences graves pour les victimes comme pour l'ensemble de la société. Mais il s'était déclaré convaincu que les instruments développés et convenus par les partenaires sociaux sur la base d'une collaboration librement consentie fournissent une base solide à la prévention et à la lutte contre les discriminations raciales, et qu'ils sont préférables à de nouvelles dispositions juridiques contraignantes. Toutefois, le 5 septembre 2012, répondant à une nouvelle intervention parlementaire, le Conseil fédéral s'est dit prêt à réexaminer le droit en vigueur concernant la protection contre la discrimination et à en évaluer l'efficacité¹⁰⁵. Le Parlement n'a pas encore traité cette intervention.

176. Fin 2007 a été déposée une motion chargeant le Conseil fédéral de lancer une campagne contre les préjugés dont sont victimes certaines personnes à la recherche d'une place d'apprentissage ou d'un emploi¹⁰⁶, notamment dans un but de sensibilisation des responsables de l'engagement des apprentis et des employés, de sorte que tous les candidats soient traités sur un pied d'égalité, quelle que soit leur provenance. Dans ce sillage a été lancée la campagne *formationprofessionnelleplus.ch* de sensibilisation en faveur des jeunes d'origine étrangère, avec des textes et des images présentant de jeunes étrangers non pas comme des cas à problèmes, mais comme des professionnels bien intégrés¹⁰⁷. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a proposé de classer la motion.

177. Le canton de Neuchâtel collabore depuis 2005 avec les entreprises intéressées de l'industrie horlogère en vue de former les cadres moyens et supérieurs ainsi que les responsables du personnel aux questions de l'intégration, de l'interculturalité et de la protection contre la discrimination. Des formations de ce type sont également organisées pour d'autres entreprises et groupes professionnels si ceux-ci en font la demande.

¹⁰² Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH), Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et Service de lutte contre le racisme (SLR).

¹⁰³ Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM), 2011, *Lutte contre les discriminations à l'embauche: les mesures volontaires mises en œuvre par les employeurs en Suisse*, Berne.

¹⁰⁴ Motion 04.3791 «Loi contre la discrimination raciale dans le monde du travail» (Cécile Bühlmann) et interpellation 03.3372 «Discrimination raciale dans le monde du travail» (Cécile Bühlmann).

¹⁰⁵ Réponse au postulat (12.3543) Naef «Rapport sur le droit à la protection contre la discrimination».

¹⁰⁶ Motion 07.3879 «Campagne de lutte contre les discriminations» (Ida Glanzmann-Müller).

¹⁰⁷ www.berufsbildungplus.ch/Massnahmen.65.0.html?&L=1.

iv) Droit à un salaire égal pour un travail égal ainsi qu'à une rémunération équitable et satisfaisante

178. Se reporter à ce sujet au chiffre 157 du premier rapport.

179. Selon la dernière Enquête sur la structure des salaires ESS de l'Office fédéral de la statistique, quelque 51,5 % des salariés suisses, mais 38,9 % seulement des salariés étrangers, touchaient en 2010 un salaire mensuel supérieur au salaire médian brut national de 5 979 francs. Une partie de l'écart s'explique par des différences interbranches, de structure des âges, ainsi que de formation et d'ancienneté des salariés. Mais il y a aussi le fait que les étrangers sont plus souvent affectés à des tâches simples et répétitives dans des branches économiques à faible rémunération, et moins souvent à des fonctions nécessitant un haut niveau de qualification dans des branches à forte rémunération. Dans certaines branches, à niveau d'exigences égal, on observe cependant entre salariés suisses et étrangers des disparités salariales importantes, en faveur d'un groupe comme de l'autre. Cette évolution sera suivie avec attention.

180. Si, au sein d'une branche économique ou d'une profession, les salaires usuels dans la localité, la branche ou la profession font l'objet d'une sous-enchère abusive et répétée et qu'il n'existe pas de convention collective de travail contenant des dispositions relatives aux salaires minimaux pouvant être étendue, l'autorité compétente peut édicter un contrat-type de travail prévoyant des salaires minimaux (article 360a du Code des obligations). C'est sur cette base qu'est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011 l'ordonnance du 20 octobre 2010 sur le contrat-type de travail pour les travailleurs de l'économie domestique (CTT économie domestique, RS 221.215.329.4).

v) Droit à la protection contre le chômage

181. Les personnes salariées en Suisse sont obligatoirement assurées contre le chômage. L'obligation de payer des cotisations est réglée par la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 830.10) et concerne toutes les personnes exerçant une activité lucrative à partir du 1^{er} janvier qui suit leur 17^e anniversaire. Les personnes sans activité lucrative sont tenues de payer les cotisations dès le 1^{er} janvier qui suit leur 20^e anniversaire. L'obligation de cotiser prend fin lorsque la personne atteint l'âge de la retraite et cesse toute activité lucrative. L'âge ordinaire de la retraite est actuellement de 65 ans pour les hommes et de 64 ans pour les femmes. Sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation les personnes qui n'ont pas pu être sous contrat de travail en raison d'une formation, une maladie, un accident, une détention, etc.

182. La personne assurée qui remplit les conditions d'octroi prévues par la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0) a droit aux prestations de chômage pour autant qu'elle remplisse les conditions suivantes:

- être sans emploi ou partiellement sans emploi
- avoir subi une perte de travail d'au moins 2 jours consécutifs, assortie d'un manque à gagner
- être domiciliée en Suisse
- remplir les conditions relatives à la période de cotisation (12 mois dans les deux ans précédant le chômage) ou en être libérée
- être apte au placement
- satisfaire aux exigences du contrôle

183. Toutes les personnes peuvent donc prétendre aux prestations de l'assurance-chômage aux mêmes conditions, quelle que soit leur origine. Le critère déterminant est ici

l'aptitude au placement. Est considérée comme apte au placement toute personne qui est prête, en mesure et habilitée à accepter un travail raisonnablement exigible. Pour y être habilité, il faut présenter un permis de travail.

b) *Article 5, lettre e, paragraphe ii: Droits syndicaux*

184. Les informations fournies à ce sujet aux chiffres 160 et 161 du premier rapport et aux chiffres 201 et suivants des deuxième et troisième rapports restent valables.

c) *Article 5, lettre e, paragraphe iii: Droit au logement*

185. L'Office fédéral de la statistique a réuni à la faveur du recensement de 2000 des données sur le logement en Suisse. La proportion de locataires est de 64 % pour les Suisses, mais de 91 % pour les étrangers. Moins de 40 % des ménages suisses, mais plus de 80 % des foyers étrangers, occupent un immeuble de trois appartements ou plus. Le contraste est très marqué entre la situation de la plupart des migrants et celle d'une minorité d'expatriés aisés, que leurs moyens financiers mettent à l'abri de toute discrimination sur le marché du logement.

186. La proportion de propriétaires-occupants est passée de 31,3 % à 34,6 % entre 1990 et 2000¹⁰⁸. Seuls 10 % des étrangers sont propriétaires de leur logement en Suisse, ce qui s'explique notamment par la précarité de leur statut en Suisse ou par leur souhait de rentrer au pays un jour ou l'autre.

187. Le droit, civil comme pénal, donne en principe des armes pour se défendre aux victimes de discrimination raciale sur le marché du logement. Comme indiqué dans le premier rapport (chiffres 162 et 163), la conclusion de baux à loyer relève de l'autonomie contractuelle, et donc de la volonté individuelle, sous réserve de l'existence d'une atteinte à la personnalité. L'Etat n'a guère son mot à dire dans ce domaine.

188. Au niveau individuel, l'extension du conseil professionnel doit contribuer à ce que les victimes de discrimination raciale se défendent efficacement dans le domaine du logement. Au niveau collectif, outre le travail général d'information et de sensibilisation, il existe surtout des projets, tels que Projets urbains, qui visent à prévenir l'apparition de ghettos et à améliorer la qualité de vie dans les quartiers particulièrement difficiles (voir la section 3.4.b de la première partie et la section 3 de la deuxième partie).

189. L'Office fédéral du logement (OFL) a publié en 2010 un rapport sur l'intégration dans le domaine du logement¹⁰⁹, qui révèle que les bailleurs ne sont pas très au courant des questions d'intégration et de discrimination, et qu'il conviendrait que leurs associations les y sensibilisent, le cas échéant avec le concours de réseaux publics ou privés d'aide à la recherche d'un logement. L'OFL a notamment soutenu trois projets sur la coexistence interculturelle à Zurich (développement de quartier, règlement des conflits interculturels) dans le cadre de son programme de recherche 2008-2011.

190. L'Association suisse des locataires se penche activement sur la discrimination. Elle a par exemple publié un article à ce sujet en 2009 dans son bulletin, et renvoie pour plus ample information au site Internet de la CFR¹¹⁰.

¹⁰⁸ Ce chiffre devrait avoir augmenté sensiblement depuis, mais rester nettement inférieur à 40 %. Toutefois, on ne dispose pas de données précises à ce sujet, ni sur la situation spécifique des ménages étrangers.

¹⁰⁹ Daniela Gloor / Hanna Meier, 2010, Immobilienwirtschaft und Integration, OFL, Berne.

¹¹⁰ Wer –ic heisst, hat es bei der Wohnungssuche schwer, MV Schweiz, Mieten und Wohnen 06/09.

191. A travers le projet Nachbar? Machbar! (jeu de mot sur le voisinage, c'est possible), le canton de Bâle-Ville apporte une contribution essentielle à l'encouragement de la cohabitation entre voisins et à la prévention des conflits. Un dépliant, notamment, informe les propriétaires, les locataires ou les administrations des interlocuteurs qui interviennent par la médiation, l'interprétariat communautaire et les compétences transculturelles en cas de conflits entre voisins ou concernant la location d'un logement.

192. Le canton de Vaud soutient des projets urbains favorisant la mixité sociale et prévoit d'accorder une part importante à la thématique de la mixité (sociale, intergénérationnelle). Il a doté le Centre social d'intégration des réfugiés (CSIR) d'une cellule spécialisée afin de soutenir les bénéficiaires sur les questions liées au logement.

193. Dans le canton de Zurich, différentes initiatives politiques ont été lancées à l'échelon cantonal et communal pour le maintien et la création de logements à loyer modéré. Il s'agit, à l'échelon cantonal, de l'initiative parlementaire concernant des logements à loyer modéré pour les familles et les classes moyennes (no Grand Conseil 57/2011) ainsi que de l'initiative populaire Plus de logements à loyer abordable. Celles-ci n'ont toutefois encore été suivies d'aucune mesure normative pour leur application.

194. Il est ressorti d'une étude réalisée à l'intention des *cantons de Suisse centrale* dans l'optique de l'élaboration des programmes d'intégration cantonaux qu'il était nécessaire d'intervenir en matière de logement¹¹¹. Les autorités ont reconnu ces besoins mais n'ont encore défini aucune mesure concrète.

195. La ville de Lausanne a publié une brochure à l'occasion de la Fête des voisins. La brochure *I Love mes voisins*. Le guide du bon voisinage a pour objectif de rappeler des règles simples visant à favoriser la cohabitation entre voisins et de donner des conseils en matière d'aide à la résolution des conflits et de discrimination.

196. La ville d'Yverdon-les-Bains pratique depuis plus de 10 ans, lors de l'attribution d'appartements, la mixité culturelle dans les logements subventionnés sur le territoire communal. Une fondation subventionnée par la Commune d'Yverdon-les-Bains a été créée en 2011 pour promouvoir des projets de construction d'immeubles à loyer modéré. Dans le cadre du programme Projets urbains, la ville s'est engagée à développer une politique communautaire afin d'améliorer la qualité de vie. L'objectif visé est d'enrichir le lien social urbain en privilégiant la relation sociale de proximité, ainsi qu'en suscitant et en soutenant les initiatives et les rencontres d'habitants permettant la valorisation des quartiers et de la ville. Des forums communautaires ont lieu deux fois par année réunissant la population autour de thèmes sur la cohabitation et la tolérance. Des promenades diagnostiques sont organisées pour détecter les problèmes et chercher ensemble des solutions.

197. En juillet 2012, l'exécutif de la ville de Zurich a défini différents objectifs et mesures dans le cadre du Programme logement. Il s'agit de garantir que les logements collectifs soient attribués aux catégories de la population qui ont plus de difficultés à trouver un appartement sur le marché. La ville de Zurich gère ou soutient des centres et des offres d'aide dédiés tant aux locataires qu'aux propriétaires, qui sont notamment sensibilisés au thème de la discrimination. Elle s'engage en faveur d'un développement des quartiers socialement responsable et pérenne par le biais de services très développés (établissements socioculturels et coordination de quartiers p. ex.) ainsi que de mesures touchant à l'architecture et à l'urbanisme. La Fondation Domizil propose une aide à la recherche d'un logement, des conseils en cas de questions juridiques concernant le bail, un service de médiation entre locataires et propriétaires en vue de préserver les contrats de bail

¹¹¹ Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz, SFM, Neuchâtel, 2011.

menacés, la recherche de logements d'urgence, la location de logements provisoires et un accompagnement sur mesure.

198. En 2012, la ville de Berne consacre son Forum des migrants au thème de l'accès au marché du logement. Ce forum est une plateforme participative dédiée à la population migrante de la ville qui peut ainsi formuler ses préoccupations et ses besoins en matière de politique d'intégration. Les débats dans le cadre du forum doivent fournir des informations sur les expériences faites par les migrants lors de la recherche d'un logement à Berne. Il s'agit aussi d'évoquer des pistes en vue d'assurer le même accès à un logement approprié aux migrants qu'aux autres catégories de la population. La ville de Berne a également prévu différentes mesures dans le cadre du plan d'action contre le racisme afin de sensibiliser prioritairement ceux qui mettent des objets en location. Ces mesures sont encore en cours de planification.

199. En 2011, la ville de Winterthur a chargé la Haute école zurichoise des sciences appliquées de réaliser l'étude *Wohnungssuchende in Winterthur – eine Analyse der Situation von Wohnungssuchenden mit geringen finanziellen Mitteln* (A la recherche d'un logement à Winterthur – Analyse de la situation des personnes à la recherche d'un logement et disposant de ressources financières faibles). L'association *Wohnhilfe Winterthur* propose des services dont les objectifs sont analogues à ceux de la fondation *Domizil* à Zurich, mentionnée plus haut.

d) *Article 5, lettre e, paragraphe iv: droit aux soins médicaux publics et à la sécurité sociale*

i) *Droit aux soins médicaux publics et au suivi médical*

200. L'art. 41, al. 1, let. b, de la Constitution fédérale impose à la Confédération et aux cantons de s'engager pour que toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé. Plus concrètement, le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst.) donne à toute personne accès à égalité de droits et sans discrimination aux soins médicaux essentiels¹¹².

201. Selon la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal, RS 832.10), l'assurance de base doit assurer une couverture médicale nationale. Elle est obligatoire pour toute personne ayant sa résidence en Suisse, ce qui inclut les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes nécessitant une protection mais n'ayant pas obtenu de permis de séjour. Une caisse maladie n'a pas le droit de refuser l'assurance de base à une personne ou de résilier sa police. Les personnes ayant droit à l'aide d'urgence sont obligatoirement assurées contre la maladie jusqu'à leur départ de Suisse, et ont accès à toutes les prestations obligatoires prévues dans la loi sur l'assurance-maladie. Les assureurs sont aussi tenus d'assurer les sans-papiers¹¹³. Certains cantons proposent aux sans-papiers et aux personnes sans couverture (suffisante) des offres spécifiques afin de leur faciliter l'accès aux soins et au système de santé (p. ex. l'association *Fri-Santé* dans le canton de Fribourg).

202. Le nouvel article 92d de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal; RS 832.102), entré en vigueur le 1^{er} août 2011, règle le paiement des primes des bénéficiaires de l'aide d'urgence (requérants d'asile déboutés et personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière) par le biais d'un régime particulier. Désormais, les cantons pourront suspendre le paiement de la prime des personnes qui ont vraisemblablement quitté la Suisse. En revanche, dès que l'assureur est saisi d'une

¹¹² Ulrich Häfelin / Walter Haller / Helen Keller, 2008, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7e édition, Zurich, N. 914 ss.

¹¹³ 3e directive du 19 décembre 2002 (02/01), OFAS.

demande de remboursement d'une prestation et que le canton ne la paie pas, les primes sont dues rétroactivement avec un supplément jusqu'au moment de la suspension. Lorsque les primes sont payées, l'assureur doit alors prendre en charge les prestations obtenues durant la période de suspension. Cette réglementation permet de tenir compte de la situation particulière des bénéficiaires de l'aide d'urgence en maintenant leur couverture d'assurance et en assurant leur accès aux soins selon la LAMal et l'article 82a LAsi.

203. L'enquête sur la santé de la population migrante déjà réalisée par deux fois¹¹⁴ fait ressortir des inégalités marquées entre la population autochtone et les migrants en Suisse, notamment en ce qui concerne la santé physique et psychologique (mais pas pour ce qui est du recours aux soins de santé). La résorption de cet écart relève d'une bonne politique d'intégration. Le Conseil fédéral a donc mis en place le *Programme national migration et santé*, qui déploie les stratégies et mesures adoptées en la matière, sous la responsabilité de l'Office fédéral de la santé publique (se reporter à ce sujet à la section 3.4.b.ii de la première partie).

204. Au centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV), le droit d'accès aux lieux et aux services publics fait l'objet de mesures particulières. Depuis 2010, le CHUV fait partie des 5 hôpitaux suisses impliqués dans le projet Migrant Friendly Hospitals développant 3 axes: interprétariat, formation, soins et santé mentale, gestion.

205. Les cantons de Fribourg, de Neuchâtel et de Vaud participent à une analyse, financée par l'OFAS, des besoins de la population migrante dans les domaines de la promotion de la santé et de la prévention sanitaire; cette analyse traite notamment la question de la discrimination dans le domaine de la santé.

ii) Droit à la sécurité sociale et aux services sociaux

206. La protection sociale est le principal moyen de lutter contre la pauvreté et d'éviter les situations de détresse. En Suisse, le système de protection sociale est organisé en trois échelons:

- la sécurité sociale (notamment l'assurance-vieillesse et l'assurance-invalidité régies par le droit fédéral, pour lesquelles nous renvoyons aux informations toujours actuelles du 2^e et 3^e rapport, ch. 209 s.);
- l'aide sociale et d'autres formes d'aides cantonales (régies par le droit cantonal voire communal);
- l'aide d'urgence réservée notamment aux personnes dépourvues du droit de présence en Suisse, en particulier aux requérants d'asile frappés par une décision de non-entrée en matière (régie elle aussi par le droit cantonal ou communal)¹¹⁵.

207. L'aide sociale et l'aide d'urgence à fournir à toutes les personnes qui en ont besoin relèvent donc en Suisse des cantons, qui en fixent les modalités et l'ampleur. Ils n'en sont pas moins tenus de respecter le standard minimum incompressible défini à l'article 12 Cst., qui garantit à quiconque qui se trouve dans une situation de détresse le droit de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. La plupart

¹¹⁴ Arbeitsgemeinschaft BASS, ZHAW, ISPM, M.I.S TREND, 2010, Deuxième monitoring de l'état de santé de la population migrante (GMM II), 2010, Berne: Office fédéral de la santé.

¹¹⁵ Pour une description détaillée du système de sécurité sociale, nous renvoyons aux chiffres 232 ss des deuxième et troisième rapports de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ad article 9).

des cantons et des communes s'inspirent des normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)¹¹⁶.

208. Les personnes devant quitter le pays ont aussi droit au titre de l'aide d'urgence à la nourriture, à l'habillement et à l'hébergement indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. De plus, les personnes ayant droit à l'aide d'urgence sont obligatoirement assurées contre la maladie jusqu'à leur départ effectif du pays, et ont accès à toutes les prestations obligatoires visées dans la loi sur l'assurance-maladie.

209. La fourniture des prestations visées à l'art. 12 Cst. doit toujours respecter le principe d'individualisation, c'est-à-dire qu'il peut et doit être tenu compte des besoins particuliers des personnes vulnérables.

210. Comme le veut le principe de séparation des pouvoirs, le contrôle du respect des normes relatives à l'aide sociale et à l'aide d'urgence relève exclusivement de la justice. Le rejet d'une demande d'aide sociale ou d'urgence par les autorités cantonales peut être attaqué devant les tribunaux cantonaux, puis le Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral et l'administration fédérale n'ont aucun droit de regard sur l'action des cantons dans ce domaine.

211. Les autorités d'exécutions de l'aide sociale sont chaque jour confrontées au thème de la discrimination. En 2010, la part des étrangers bénéficiaires de l'aide sociale était de 45 %¹¹⁷. Etant davantage représentés dans ce domaine, les migrants sont de plus en plus la cible des soupçons d'abus qui se font entendre ces dernières années. Le canton de St-Gall mentionne à ce propos que l'enjeu consiste à combattre cette image négative et à poursuivre les efforts d'information et de sensibilisation.

e) *Article 5, lettre e, paragraphe v: droit à l'éducation et à la formation*

212. L'article 19 de la Constitution fédérale, l'article 28 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant et l'article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU garantissent à tout enfant vivant en Suisse le droit à l'enseignement de base gratuit. La Constitution fédérale (art. 62, al. 2) précise que les cantons pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants sans discrimination. Dans ses *Recommandations concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère* du 24 octobre 1991, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) soulignait déjà que tous les enfants de langue étrangère vivant en Suisse doivent être intégrés dans les écoles publiques, quel que soit leur statut de séjour¹¹⁸. Les enfants de sans-papiers ont donc aussi droit à la scolarisation. Des problèmes surgissent en revanche en ce qui concerne l'accès des enfants et des adolescents à un apprentissage présentant un volet en entreprise, qui requiert un permis de travail et, donc, une autorisation de séjour.

213. Partant de ce constat, le conseiller national Luc Barthassat a déposé, le 2 octobre 2008, une motion demandant au Conseil fédéral de mettre en œuvre un mode d'accès à l'apprentissage pour les jeunes sans statut légal ayant effectué leur scolarité en Suisse. Cette motion a notamment été motivée par le fait que ces jeunes peuvent suivre une filière académique sans encombre alors que la filière duale leur est interdite faute de séjour légal. Il en découle, suivant le but de la formation choisie, une inégalité de traitement qui pénalise une population intégrée. L'économie suisse est ainsi privée de compétences et de savoir-

¹¹⁶ www.skos.ch/fr/?page=richtlinien/.

¹¹⁷ Statistique suisse de l'aide sociale 2010. Résultats sélectionnés. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel 2012.

¹¹⁸ www.edk.ch/dyn/14694.php.

faire potentiels et les deniers publics investis dans la formation obligatoire de ces jeunes sont gaspillés. Le Parlement a accepté la motion en 2010 à une courte majorité.

214. Le 2 mars 2012, le Conseil fédéral a soumis son projet de mise en œuvre à la procédure de consultation. Il propose de compléter les dispositions actuelles relatives au traitement des cas individuels d'une extrême gravité par l'introduction d'un nouvel article dans l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA; RS 142.201). Cet article fixe les conditions spécifiques permettant la régularisation des conditions de séjour des mineurs sans statut légal durant le temps nécessaire à leur formation professionnelle (avec une possibilité de prolonger au-delà de cette durée). Lors de l'examen d'une telle demande, la situation de la famille entière est prise en considération. Le projet n'introduit pas de droit à l'octroi d'une autorisation, mais fournit aux autorités compétentes des critères pour exercer leur pouvoir d'appréciation. Cela permet aux intéressés de mieux évaluer les chances de succès de leur demande.

215. La scolarisation des enfants qui dépendent du régime de l'aide d'urgence est particulièrement difficile. Il s'agit d'enfants dont les parents n'ont pas obtenu de droit d'asile en Suisse, ont été enjoins de quitter le territoire et sont exclus de l'aide sociale. Ces familles ne reçoivent qu'une aide d'urgence. Légalement, les enfants ont droit à la scolarisation comme tous les autres sans-papiers. Lorsque les familles peuvent rester dans les structures de l'asile, ces enfants bénéficient de conditions favorables à leur bien-être et à leur développement scolaire. Des problèmes peuvent en revanche surgir lorsqu'un enfant doit vivre dans un logement d'urgence.

216. Ces dernières années, on accorde une importance croissante à l'encouragement précoce. L'Office fédéral des migrations et la Commission fédérale pour les questions de migration ont lancé conjointement un projet d'encouragement de l'intégration dans le domaine préscolaire. L'objectif est de rendre les offres plus accessibles aux parents et aux enfants issus de l'immigration, d'améliorer les qualifications interculturelles du personnel d'encadrement et de faire progresser les travaux conceptuels en la matière, en particulier à l'échelon communal. Dans le cadre d'un appel d'offres, 56 projets innovants ont été soutenus financièrement entre 2009 et 2011 grâce au crédit fédéral alloué à la promotion de l'intégration.¹¹⁹

217. Nombre de cantons et de communes considèrent aujourd'hui l'encouragement précoce comme un domaine de développement prioritaire (p. ex. les cantons de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville, de Fribourg, du Jura, de Schaffhouse et de Soleure, ainsi que les villes de Berne, Lausanne, Renens, Winterthour ou encore Zurich). Cela implique aussi de garantir l'accès aux offres dans le domaine (p. ex. soutien lors du dépôt d'une demande dans la ville de Lucerne) et la collaboration avec les parents (partenariats en matière de formation). Dans le canton d'Obwald, tous les animateurs d'ateliers de jeux dans chaque commune seront formés, en 2012 et en 2013, aux thèmes de l'intégration et de la promotion linguistique. En matière d'encouragement précoce, le canton de St-Gall poursuit de manière explicite le principe fondamental de l'égalité des chances pour tous les enfants, quelles que soient leur religion et leurs origines. De plus, il élabore actuellement une stratégie globale concernant l'encouragement précoce, qui s'appuie sur le principe fondamental de l'égalité des chances pour tous les enfants.

218. L'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) a débloqué des montants annuels de 6 millions de francs (2008), 10 millions de francs (2009)

¹¹⁹ Vue d'ensemble des différentes recherches et mesures à l'adresse suivante:
www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/themen/integration/themen/fruehfoerderung.html.

et 11 millions de francs (2011) pour des projets d'intégration des jeunes en échec social ou scolaire. Ces projets ne sont pas réservés aux jeunes d'origine étrangère, mais sont très utilisés par eux. Par ailleurs, des soutiens sont accordés aux salons des métiers qui consacrent des efforts particuliers à l'intégration des jeunes en difficulté scolaire, sociale ou linguistique.

219. D'autres mesures prises sur le plan cantonal et communal sont présentées ci-après à titre d'illustration:

- Le canton de Fribourg a réalisé en 2011 un projet pilote de chèques-formation pour les personnes faiblement qualifiées. Il s'agit d'encourager ces dernières à participer à des formations continues (chèque d'une valeur maximale de 800 francs pour le financement partiel ou total d'un cours de perfectionnement). Les personnes n'ayant pas achevé une formation du niveau secondaire II constituent le public cible.
- Les centres de consultation et d'orientation professionnels et scolaires du canton de St-Gall soutiennent les jeunes lors de leur passage de l'école obligatoire au niveau secondaire II. Ils leur proposent différentes offres telles qu'un programme de mentoring dans le cadre duquel une personne expérimentée ayant de bons contacts avec le monde professionnel accompagne et aide les jeunes lors de la recherche d'une formation.
- Le programme QUIMS (qualité dans les écoles multiculturelles) du canton de Zurich regroupait, à la fin de la période sous revue, 96 écoles comprenant 30 000 écoliers (23 % du nombre total d'écoliers du système élémentaire du canton) et plus de 3 000 enseignants. Les écoles réalisent des projets de développement et proposent des offres dans les domaines de l'intégration sociale, de la réussite scolaire et de la promotion linguistique. Ce programme, dont d'autres cantons se sont inspirés pour prendre des mesures similaires, est bien accepté dans le cadre scolaire.
- La ville de Zurich a mis au point son projet Migration=Chance, une idée innovante qui améliore l'égalité des chances dans l'éducation. Le Conseil des étrangers créé en 2005 par le conseil municipal de Zurich recense dans ce contexte auprès d'entrepreneurs issus de l'immigration de nouvelles places de travail encore inexploitées pour les jeunes (depuis le stage de courte durée jusqu'à la place d'apprentissage régulière), le but étant de mettre en lumière et de rendre exploitables les ressources qu'offre l'origine migratoire¹²⁰. Ce projet se poursuit aujourd'hui sous l'appellation Former ensemble. Par ailleurs, le département des affaires sociales de la ville de Zurich stipule dans ses contrats avec les crèches que le principe de l'égalité de traitement et la neutralité religieuse s'appliquent au personnel et aux enfants.
- Dans la ville d'Yverdon-les-Bains, la politique communale de l'enfance et de la jeunesse concrétise l'approche décidée par la Municipalité en 2008 par le travail des travailleurs sociaux hors murs et des animateurs sociaux culturels et par une société ouverte (lien social, générations solidaires, diversité et intégration). Les écoles contribuent à la prévention par des projets d'établissement financés tout ou en partie par la commune sur la thématique de la violence, du respect de l'autre et des règles de la tolérance.
- La ville de Berne réalise depuis 2007 le projet pilote primano, dont les objectifs sont les suivants: améliorer l'accès aux offres d'encouragement précoce par le maillage

¹²⁰ Voir www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/auslaenderbeirat.html.

dans le quartier, renforcer progressivement les parents dans leurs compétences éducatives au travers du programme de visites à domicile et renforcer la qualité pédagogique des ateliers de jeux et des jardins d'enfants par le biais de modules d'encouragement. Le programme de visites à domicile s'adresse aux enfants de familles suisses et immigrées qui rencontrent des difficultés socio-économiques susceptibles d'entraver le développement des enfants. Depuis 2011, ce travail avec les enfants et les jeunes est piloté pour l'essentiel dans le cadre de l'ordonnance cantonale sur les prestations d'insertion sociale, dont les objectifs premiers sont l'accès à l'éducation et le soutien éducatif sans discrimination aucune.

f) *Article 5, lettre e, paragraphe vi: droit de prendre part aux activités culturelles*

220. Une grande part des mesures exposées dans le présent rapport ont pour objectif de permettre à toutes les personnes vivant en Suisse l'accès, dans des conditions d'égalité, aux services et activités proposés, également dans le domaine culturel. C'est la raison pour laquelle il a été décidé, pour des raisons de capacité, de ne pas énumérer une nouvelle fois des mesures ou projets spécifiques.

221. A titre d'illustration d'une mesure cantonale prise dans le domaine artistique et culturel, citons l'exemple du canton du Valais, qui a réalisé des dépliants dans plusieurs langues afin d'attirer l'attention du plus grand nombre possible sur les offres et possibilités existantes.

6. Article 5, lettre f: droit d'accès à tous les lieux et services destinés à l'usage public

222. L'article 261bis, alinéa 5, du Code pénal (CP) érige en infraction l'atteinte au droit à l'accès aux prestations destinées à l'usage public: «celui qui aura refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, une prestation destinée à l'usage public, sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire».

223. Entre 1995 et 2009, il n'y a eu que 2,4 % de plaintes déposées en vertu de l'alinéa 5 de l'article 261^{bis} CP¹²¹. Cela s'explique notamment par la difficulté qu'il y a à prouver la motivation raciste dans un tel cas, le refus étant souvent signifié oralement, et l'auteur trouvant assez facilement des motifs non racistes pour le justifier.

224. La plupart des cantons et des communes aident les nouveaux arrivants à acquérir l'une des langues nationales (par le biais d'offres ou financièrement). Des services de traduction permettent d'assurer l'accès aux services et aux prestations. Il arrive à ceux-ci d'assumer des tâches d'interprétariat communautaire qui vont au-delà de la traduction purement linguistique.

225. Depuis sa création, le service de promotion de l'intégration du *canton de St-Gall* s'emploie à lever les obstacles à l'intégration et à favoriser l'accès aux services de toutes les personnes, quelle que soit leur origine. Il apporte par exemple un soutien aux processus de développement d'organisations afin d'augmenter le taux de groupes-cibles atteints, ou propose des cours de perfectionnement au personnel administratif. Le service cantonal en charge des questions d'intégration a, dans le cadre d'un projet pilote, mis à la disposition des offices sociaux et des offices régionaux de placement des chèques-traduction. Pour bénéficier de ces chèques, il faut participer à une étude consacrée au recours à la traduction par les offices. L'une des principales conclusions de cette étude est que la traduction professionnelle est très utile pour les conseillers. Ceux-ci jugent son utilité plus élevée que

¹²¹ Sur la jurisprudence des tribunaux, se reporter à la section 4.1 de la deuxième partie.

la charge de travail initiale induite sur le plan organisationnel¹²². Il s'agit désormais, en étudiant différents services publics, d'identifier les besoins d'innovation en ce qui concerne la réalisation des tâches dans un contexte hétérogène et d'en déduire des recommandations de mesures concrètes.

226. La ville de Berne (inspection de police, police du commerce) a publié en 2009, conjointement avec la Commission fédérale contre le racisme et le centre d'information et de consultation *gggfon*, un aide-mémoire et une feuille de contrôle sur le refus d'entrée dans les bars, les boîtes de nuit et les clubs, lesquels ont été et sont distribués aux gérants de ces établissements. Il n'en demeure pas moins que les refus d'entrée discriminatoires se poursuivent et il faut chercher en permanence des solutions appropriées.

227. Dans sa nouvelle ligne directrice Politique d'intégration – favoriser la diversité, ancrer l'intégration dans le quotidien, la ville de Winterthur veille en particulier à ce que les prestations de la ville soient accessibles à tous les groupes de population. Elle s'efforce de leur offrir un cadre ouvert à l'intégration. L'égalité des chances est encouragée tandis que les obstacles à l'intégration sont combattus. La gestion professionnelle de la diversité dans l'administration, à l'école et dans le système social est encouragée au travers d'offres de perfectionnement. En qualité d'employeur, la ville de Winterthur veille à ce que la diversité de la population se reflète dans l'administration municipale.

6. Article 6: Garantie de voies de recours effectives

228. Pour une présentation détaillée des dispositions juridiques afférentes, se reporter aux chiffres 215 et suivants des deuxième et troisième rapports, et aux chiffres 192 et suivants des quatrième, cinquième et sixième rapports.

229. L'évolution quantitative de la jurisprudence relative aux normes pénales de lutte contre le racisme au cours de la période sous revue a été présentée à la section 4 de la deuxième partie. La jurisprudence suisse reconnaît aussi, dans les procédures pénales engagées en vertu de l'article 261^{bis} CP, qu'une personne victime de discrimination peut également se prévaloir de l'interdiction générale de discrimination posée à l'article 8 Cst., et qu'elle jouit du statut de victime visé dans la *loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions* (LAVI, RS 312.5)¹²³. L'aide aux victimes qui peut être allouée dans le cadre de la LAVI comprend trois volets: i) conseils et prestations des centres de consultation, ii) indemnisation et réparation morale, iii) protection de la personnalité et droits particuliers dans la procédure pénale.

230. Outre la norme antiraciste que constitue l'article 261bis CP, d'autres infractions peuvent relever du racisme, comme l'injure (art. 177 CP), la calomnie (art. 174 CP), la diffamation (art. 173 CP), les dommages à la propriété (art. 144 CP), les voies de fait

¹²² Pour de plus amples informations: www.integration.sg.ch/home/dolmetscherdienste.html

¹²³ Le Tribunal fédéral (ATF 128 I 218) a considéré que, selon les circonstances, la qualité de victime pouvait être reconnue si l'agression raciste et discriminatoire était accompagnée de voies de fait. Si tel n'est pas le cas et si l'agression ne réunit pas les éléments constitutifs d'autres infractions telles que les lésions corporelles ou l'incendie intentionnel, la reconnaissance de la qualité de victime ne peut être envisagée que dans des cas particulièrement graves. On se trouve en présence d'un tel cas particulièrement grave lorsque le recourant a subi une atteinte sérieuse à son intégrité psychique. Cela vaut dans le contexte tant de l'art. 261bis, al. 4, 1re partie, que de l'art. 261bis, al. 5. Pour ce qui est de la négation d'un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité au sens de l'art. 261bis, al. 4, 2^e partie, le Tribunal fédéral a estimé qu'il s'agissait d'une atteinte à la paix publique et que ces actes pouvaient donc porter atteinte à l'intégrité psychique d'un individu tout au plus de manière indirecte. L'application de la LAVI est donc exclue dans ce cas.

(art. 126 CP), les lésions corporelles (art. 122 et 123 CP). La statistique policière de la criminalité (SPC) déjà évoquée de l'Office fédéral de la statistique recense depuis 2009 les infractions de ce type à caractère raciste. Elle est toutefois encore en phase de mise en place, et il faudra un certain temps pour que ses données deviennent véritablement analysables.

231. Les personnes victimes de discrimination raciste peuvent aussi se prévaloir de dispositions du droit civil, en particulier de l'art. 28 CC (protection de la personnalité), de l'art. 41 CO (actes illicites), ainsi que de dispositions du droit des baux à loyer et du droit du travail (protection contre les congés concernant les baux d'habitations et de locaux commerciaux, art. 271 CO; dispositions relatives à la sous-location, art. 262 CO; protection de la personnalité du travailleur découlant de l'art. 328 CO).

232. La loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes offre également une protection contre la discrimination au travail sur le critère du sexe dans le secteur public comme privé.

233. La loi sur les étrangers (LEtr) mentionne explicitement l'égalité des chances pour la population étrangère, en particulier en ce qui concerne l'apprentissage de la langue, la promotion professionnelle, les mesures de prévention en matière de santé, et d'une façon plus générale la participation à la vie économique, sociale et culturelle (art. 4 et 53 LEtr).

234. Le Service de lutte contre le racisme a publié en 2009 son *Guide juridique Discrimination raciale*¹²⁴ pour informer le public des moyens de défense que fournit la législation contre la discrimination raciale. Celui-ci propose une liste (régulièrement mise à jour sur Internet) de centres de consultation, et présente les possibilités de défense juridique contre la discrimination raciale. Le Service organise par ailleurs des actions de formation continue à caractère pratique pour des organisations et personnes (plus d'une trentaine de cours ont été organisés en 2011 dans toute la Suisse), et a réalisé en 2010 un cycle de formation de formateurs de plusieurs jours pour mettre d'autres spécialistes en mesure de dispenser des formations de ce type.

7. Article 7: Mesures dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information

1. Mesures concernant l'enseignement et l'éducation

235. L'éducation et la formation sont avant tout du ressort des cantons. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) reconnaît que le problème de la coexistence entre personnes d'origines et cultures différentes représente un défi pour le système d'enseignement. La CDIP s'oppose fermement à la ségrégation des enfants issus ou non de la migration. Elle a réaffirmé le droit à l'éducation et le principe de scolarisation des enfants sans égard à la légalité de leur statut de séjour. Ce principe s'applique également aux enfants de sans papiers.

236. En 2010, la Confédération a arrêté une loi et une ordonnance sur les langues, qui régissent l'encouragement de la connaissance par les allophones de leur langue première¹²⁵. Dans différents cantons, cette loi a eu pour effet la réalisation de projets visant à développer le cours de langue et de culture d'origine (LCO) et à le promouvoir au sein de l'école obligatoire. Dans le canton de Zurich, le programme scolaire pour le cours LCO a été

¹²⁴ Tarek Naguib, 2009, Guide juridique Discrimination raciale, publié par SLC, Berne; www.edi.admin.ch/frb/02047/02051/index.html?lang=fr.

¹²⁵ Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (loi sur les langues, LLC; RS 441.1), en particulier les articles 16 et 17.

traduit dans différentes langues de sorte à être mieux utilisé par ceux qui sont responsables de ce cours. Par ailleurs, la Haute école pédagogique de Zurich a organisé pour les enseignants en LCO des cours de formation continue en partie financés par la Confédération.

237. Dans le sillage du lancement en 2001 de son Programme d'action contre le racisme et pour les droits de l'homme, le Service de lutte contre le racisme (SLR) soutient financièrement depuis 2006 des projets à caractère scolaire à hauteur annuelle de 300 000 francs. La Fondation éducation et développement (FED) de la Confédération évalue et suit les projets pour le compte du SLR¹²⁶. Toutes régions linguistiques confondues, 547 projets scolaires de tous niveaux avaient été soumis en février 2012, dont 408 ont bénéficié d'un soutien. Le spectre va de l'atelier de classe de courte durée à des projets menés sur plusieurs années dans des établissements scolaires; on trouve parmi eux aussi bien des ateliers de théâtre ou de musique que des expositions itinérantes, des actions menées dans des cours de récréation ou des projets d'échanges interculturels. La CDIP reconnaît à ces projets des effets durables.

238. La FED diffuse depuis 2004 sur Internet les descriptifs des projets soutenus, afin de faire bénéficier un public plus large de l'expérience ainsi accumulée¹²⁷. Le site vise surtout les enseignants et responsables de formation, auxquels il propose des adresses utiles, des liens Internet, du matériel pédagogique et des conseils et suggestions pour leurs propres projets.

239. L'évaluation menée en 2011 a bien fait ressortir l'importance des questions de droits de l'homme et de prévention du racisme dans l'école d'aujourd'hui, tout en montrant qu'elles entrent en concurrence avec de nombreuses autres thématiques ayant trait à la société. Les personnes interrogées rendent toutefois un avis très favorable sur les projets, et jugent qu'ils ont des effets considérables – dont il reste à assurer la pérennité et à faire bénéficier d'autres écoles.

240. Dans l'enseignement de la culture générale dispensée dans le cadre de la formation professionnelle de base (aspect identité et socialisation), tous les élèves doivent apprendre à identifier d'autres styles de vie et les accepter: «Les personnes en formation savent distinguer d'autres réalités culturelles, dans un environnement où l'on doit tenir compte du droit d'autrui à la différence et du respect des droits fondamentaux de chacun. Elles reconnaissent l'existence de ces autres réalités culturelles et les évaluent avec ouverture et tolérance, en fonction de leur propre style de vie¹²⁸».

241. L'éducation aux droits de l'homme est présente sous diverses formes à tous les niveaux de l'enseignement scolaire. Dans le cadre de l'actuel processus de coordination des programmes scolaires cantonaux, elle figure déjà dans le plan d'études romand comme un savoir, mais aussi comme une compétence opérationnelle. Dans le Lehrplan 21 (plan d'études) en préparation pour les cantons alémaniques, il est prévu de faire des droits de l'homme un thème transversal (dans le domaine thématique politique, démocratie et droits de l'homme, en lien explicite avec l'éducation à la citoyenneté)¹²⁹.

¹²⁶ Art. 9 Ordonnance sur les projets en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme (RS 151.21).

¹²⁷ www.projektegegenrassismus.ch.

¹²⁸ Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, 27 avril 2006, Plan d'études cadre pour l'enseignement de la culture générale en la formation professionnelle initiale, p. 18.

¹²⁹ Rapport du Conseil fédéral concernant le classement de la motion 04.3224 de la CAJ-N du 29 avril 2004 (Utilisation de symboles de mouvements extrémistes appelant à la violence et à la discrimination raciale comme norme pénale), p. 11.

242. A l'occasion de l'Année internationale de l'apprentissage des droits de l'homme, en 2009, le Conseil fédéral a alloué jusqu'à 2011 un appoint de financement au soutien à des projets relevant de ce domaine.

243. L'Office fédéral des assurances sociales accorde depuis 2007 un soutien financier à la production de matériel pédagogique sur les droits de l'enfant. Il dirige par ailleurs le Programme national de prévention jeunes et violence 2011-2015, mené en étroite collaboration avec les cantons, des villes et des communes, et doté d'un budget de 5,65 millions de francs¹³⁰. Le programme vise à améliorer la prévention de la violence en Suisse et à faciliter les échanges, le maillage et la collaboration entre les acteurs responsables. Cette prévention de toutes les formes d'agression et de violence est aussi une contribution à la résorption des attitudes xénophobes et de la violence entre jeunes.

2. Médias

244. Divers organismes du secteur des médias ont publié des codes de conduite garantissant à la fois une activité journalistique critique et indépendante et le respect de la dignité humaine et de l'interdiction de la discrimination.

a) Conseil suisse de la presse

245. Le Conseil suisse de la presse, créé par la Fédération suisse des journalistes en 1977, examine les plaintes du public et des journalistes ayant trait à la déontologie des médias. Il rassemble des éditeurs, des journalistes, des rédacteurs et des syndicats. Un certain nombre de nouveautés sont à signaler depuis le dernier rapport.

- A la fin du mois de novembre 2011 est paru le guide du Conseil suisse de la presse *Repères pour un journalisme responsable*¹³¹. Les auteurs abordent des questions fondamentales (de la qualité des recherches à l'indépendance) et se réfèrent pour chaque réponse aux grands principes et règles du code de journalisme et des directives. Le nouveau guide comporte des exemples, une liste de contrôle et des renvois à des questions similaires, et permet d'accéder facilement aux avis du Conseil de la presse, dans sa version imprimée comme en ligne¹³².
- Le 1^{er} juillet 2011 est entrée en vigueur la version révisée de la directive 8.2: interdiction des discriminations. Sa formulation a été simplifiée et concrétisée: «La désignation de l'appartenance ethnique ou nationale, de l'origine, de la religion, de l'orientation sexuelle et/ou de la couleur de peau peut avoir un effet discriminatoire, en particulier lorsqu'elle généralise des jugements de valeur négatifs et qu'elle renforce ainsi des préjugés à l'encontre de minorités. C'est pourquoi les journalistes font une pesée des intérêts entre la valeur informative et le danger d'une discrimination. Ils respectent le principe de la proportionnalité.»
- Les plaintes déposées au titre du paragraphe 8 de la Déclaration des devoirs et des droits du/de la journaliste se sont multipliées ces derniers temps (23 sur un total de 72 avis rendus en 2011; 9 sur 65 en 2010; 8 sur 72 en 2009; 9 sur 66 en 2008). En même temps, les plaintes débouchent assez rarement sur un blâme. Dans son avis 22/2011, le Conseil de la presse rappelle qu'il considère qu'une allusion est discriminatoire lorsqu'elle fait tort par une présentation erronée à la réputation d'un groupe protégé, et rabaisse collectivement ce groupe. Dans son avis 21/2001, il

¹³⁰ www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/03021/index.html?lang=fr.

¹³¹ Peter Studer / Martin Künzi, 2011, *Repères pour un journalisme responsable*, Conseil suisse de la presse: Berne.

¹³² A l'adresse ratgeber.presserat.ch ou par des applications iPhone ou Android.

recommandait de vérifier à chaque affirmation si elle déprécie un caractère culturel ou inné, ou si elle attribue des caractères humiliants à un groupe, si elle se contente de critiquer des personnes pour des actes dont elles sont authentiquement responsables, ou si une critique individuelle légitime est généralisée d'une façon illégitime.

- Dans ses avis sur l'interdiction de la discrimination et sur la dignité humaine (38/2000, 32/2001, 6/2002, 9/2002, 37/2002, 44/2003, 32/2006, 16/2007 et 21/2008), le Conseil de la presse a constamment rappelé qu'une affirmation dévalorisante contre un groupe ou un individu doit atteindre une certaine intensité pour pouvoir être considérée comme dépréciative ou discriminatoire. La mention de l'appartenance ethnique, nationale ou religieuse n'enfreint pas toujours le paragraphe 8 de la Déclaration. L'interdiction des allusions discriminatoires ne saurait être interprétée comme une obligation d'être politiquement correct. La référence à l'appartenance ethnique, nationale ou religieuse n'est discriminatoire qu'en association avec un jugement nettement dévalorisant. L'interdiction de la discrimination n'interdit donc pas de critiquer une personne, elle s'oppose à la généralisation. Sur cette base, le Conseil avait jugé que la publication de la photo d'un jeune homme noir dont l'identité avait été masquée par une barre sur les yeux (il ne s'agissait pas de la personne dont parlait l'article) associée à sa légende (citation d'une victime décrivant une agression sexuelle très grave) enfreignait le paragraphe 8 de la Déclaration.

b) *Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP)*

246. L'AIEP statue en qualité d'instance quasi judiciaire sur les plaintes relatives à des émissions de radio et de télévision diffusées par des diffuseurs suisses¹³³, en s'appuyant sur la *loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision* (LRTV; RS 784.40). Depuis le dernier rapport, l'AIEP a précisé sur un certain nombre de points sa jurisprudence sur *l'exigence de diversité* (art. 4, al. 4, LRTV), et l'a confirmée sur la protection de la dignité humaine et l'interdiction de discrimination (art. 4, al. 1, LRTV). Dans son rapport annuel, elle souligne qu'en présence de remarques en soi racistes, il convient aussi d'apprécier le contexte, et ainsi le message communiqué au public¹³⁴.

247. Au cours de la période sous revue, l'AIEP a en particulier pris deux décisions touchant à la dignité humaine et à l'interdiction de la discrimination¹³⁵.

c) *Radio et télévision suisses*

248. Les principes relatifs à la protection contre la discrimination, au respect de la personne et de la dignité humaine et à l'obligation de diversité culturelle et de solidarité figurent dans divers documents des sociétés de radio et de télévision alémaniques, francophones, italophones et romanches de Suisse (lignes directrices, directives, codes déontologiques, directives journalistiques, etc.). Ce sont l'AIEP et le Conseil de la presse qui veillent au respect de l'interdiction de la discrimination.

¹³³ Les activités de l'AIEP se fondent sur l'art. 93, al. 5, de la Constitution fédérale, et sur les art. 58 ss de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40); www.ubi.admin.ch. Dans l'exercice de son mandat, l'AIEP n'a pas à suivre d'instructions émanant du Parlement, du gouvernement ni de l'administration fédérale.

¹³⁴ Extrait du rapport annuel 2010 de l'AIEP, p. 13. Les décisions de l'AIEP sont aussi publiées dans les rapports annuels.

¹³⁵ Décision b.592 du 5 décembre 2008; décision b.612 du 23 avril 2010.

249. Le projet du Département fédéral des affaires étrangères «Représentation de l'islam dans les médias» vise à contrer une présentation étroite et distordue de l'islam dans les médias suisses. Il consiste par exemple en ateliers réunissant des journalistes de pays islamiques et de Suisse.

3. Études, publications et rencontres consacrées au racisme

250. Pour une présentation détaillée des études, publications et rencontres émanant des services fédéraux, se reporter à l'annexe 2.

III. Troisième partie: Réponse aux observations finales du Comité du 14 août 2008

1. Remarque générale

251. Les sections qui suivent répondent aux observations finales commentées qu'a adoptées le Comité à sa 1999^e séance le 14 août 2008 (CERD/C/SR.1999). Elles répondent ainsi également aux questions supplémentaires du paragraphe 26 de ce document concernant les observations 9, 10, 14 et 18. Il n'est fait référence qu'aux chiffres des observations finales dans lesquelles le Comité invite la Suisse à améliorer la mise en œuvre de la Convention.

2. Persistance de l'hostilité à l'égard de certaines minorités (paragraphe 7 des observations finales)

252. Le Comité prend note avec regret de l'absence de progrès tangible dans la lutte contre les attitudes racistes et xénophobes envers certaines minorités, dont les Noirs, les musulmans, les gens du voyage, les immigrés et les demandeurs d'asile. Il est particulièrement préoccupé par l'hostilité qui résulte de l'image négative qu'a une partie de la population des étrangers et de certaines minorités, qui a conduit au lancement d'initiatives populaires remettant en cause le principe de non-discrimination. Le Comité regrette qu'au cours de la période couverte par le rapport l'interdiction de la discrimination raciale ait dû être défendue contre des attaques répétées dans l'arène politique et notamment contre des demandes visant à l'abolir ou à la restreindre (art.7). Le Comité engage instamment l'Etat partie à redoubler d'efforts dans ses campagnes d'éducation et de sensibilisation pour combattre les préjugés envers les minorités ethniques et pour promouvoir le dialogue interethnique et la tolérance dans la société, en particulier au niveau des cantons et des communes. L'Etat partie devrait envisager de mettre en œuvre les recommandations formulées par le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée à la suite de sa visite en Suisse en 2006, ainsi que les recommandations faites par le Groupe de travail sur l'Examen périodique universel en 2008.

253. Le Conseil fédéral renvoie d'abord aux présentations dans le présent rapport des différents efforts faits à tous les niveaux pour combattre les actes racistes et xénophobes à l'égard des minorités en Suisse. Les autorités suisses estiment qu'il ne suffit pas de légiférer pour contrer les tendances racistes dans une société multiculturelle: il est tout aussi important de rapprocher les cultures et les religions par la résorption des préjugés. Le succès de l'initiative populaire, problématique au regard du droit international, contre la construction de minarets en novembre 2009, et celui de l'initiative dite «sur le renvoi» en novembre 2010, ont bien fait ressortir le besoin d'agir à ce niveau.

254. Le programme national de recherche «extrémisme de droite, causes et contre-mesures» (PNR 40+) lancé par la Confédération en 2003 et clos en 2009 s'est penché sur diverses formes que prennent l'extrémisme et le populisme de droite en Suisse. Treize

projets ont ainsi éclairé d'un jour nouveau les conditions, formes d'apparition, propagation et effets des activités et attitudes d'extrême droite en Suisse. Ils ont fourni les bases pour développer des stratégies porteuses de lutte contre l'extrémisme de droite au niveau national, cantonal et communal, et ont permis à la Suisse de s'aligner sur la recherche internationale sur l'extrémisme de droite¹³⁶. Le SLR a suivi activement ces travaux et publié trois brochures grand public fondées sur eux¹³⁷. Le Service spécialisé extrémisme dans l'armée avait déjà été créé à la suite d'une intervention parlementaire (voir première partie, section 3.4.b.ii).

255. Outre les actions évoquées ci-dessus, le SLR soutient des projets de promotion de la tolérance à l'égard des étrangers – par exemple les projets organisés dans le cadre de la semaine d'action annuelle contre le racisme, des projets scolaires liés à la journée de commémoration de la Shoah du 27 janvier, des projets liés à la journée mondiale des réfugiés, ou encore le soutien au journal des migrants MIX.

256. Les cantons sont également actifs dans le domaine de la promotion de la tolérance envers les étrangers. La protection contre la discrimination comme un pilier de la politique de l'intégration (déjà mentionnée à plusieurs reprises) est successivement mise en œuvre dans les cantons et les communes. Cela aussi bien au niveau de la législation que par le biais de mesures et projets concrets dans les différents domaines concernés.

257. La CFR a exprimé son inquiétude quant au climat entourant les deux initiatives populaires contre la construction de minarets et pour le renvoi des étrangers criminels et a pris position en conséquence. Elle a consacré la 25^e édition de son Bulletin TANGRAM au racisme antimusulmans, la 26^e à la sécurité et la 27^e au discours politique. Dans l'année d'élections 2011, la CFR a proposé des pistes de réflexion sur la propagation de la discrimination raciale au travers de discours politiques (TANGRAM n° 27, juin 2011).

258. Dans leur campagne Fair-play dans la campagne électorale, des organisations non gouvernementales, des communautés religieuses, des syndicats et le CFR ont appelé la population à élever leur voix contre la discrimination et le racisme dans la campagne électorale, rappelant que «dans une démocratie, il faut aussi aborder les sujets sensibles. Mais une campagne teintée de racisme, qui exclut, stigmatise ou dénonce comme criminelles certaines personnes en raison de leur nationalité, de leur langue ou de leur appartenance religieuse, attise les conflits et ne rend pas service à la discussion politique. Faire preuve de fair-play dans la campagne électorale, c'est discuter de sujets controversés de manière objective et non pas aux dépens de l'autre, en faisant fi de ses droits et en le discriminant.» L'appel a été signé par plus de 4 500 personnes à la veille des élections législatives d'octobre 2011.

3. Fédéralisme (paragraphe 8 des observations finales)

259. (...) Le Comité reste préoccupé par le fait que l'application de la Convention n'est pas uniforme et que les lois, politiques et décisions des cantons et des communes pourraient être contraires aux obligations de l'Etat partie en vertu de la Convention. Le Comité insiste une nouvelle fois sur la responsabilité du Gouvernement fédéral en ce qui concerne

¹³⁶ Une synthèse comparative finale a été publiée en langue anglaise: Marcel Alexander Niggli (éd.), 2009, *Right-wing Extremism in Switzerland. National and international Perspectives*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

¹³⁷ Damir Skenderovic, 2010, *Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz*, publication SLR: Berne. Ueli Mäder / Wassilis Kassis / Marco Storni / Thomas Gabriel, 2008, *Jugendliche und Rechtsextremismus. Opfer, Täter, Aussteiger*, publication SLR: Berne. Miryam Eser Davolio / Matthias Drilling / Christian Hirschi / Thomas Widmer, 2007, *Rechtsextremismus bekämpfen. Wirksame Massnahmen und griffige Arbeitsinstrumente für die Gemeinden*, publication SLR: Berne.

l'application de la Convention. L'Etat partie est invité à jouer un rôle actif et à conduire les autorités des cantons et des communes à appliquer pleinement la Convention conformément au paragraphe 1 de l'article 54 de la Constitution fédérale. La Confédération devrait utiliser et renforcer tous les mécanismes existants pour surveiller l'application des dispositions de la Convention, y compris en formulant des prescriptions claires en matière de droits de l'homme à l'intention des cantons et des communes.

260. L'organisation fédéraliste de la Suisse a pour effet que la Confédération ne peut intervenir que là où elle est habilitée à le faire. C'est le Parlement fédéral qui répartit les compétences; mais dans le régime suisse de démocratie directe, ses décisions en la matière sont souvent soumises au peuple (par référendum ou initiative).

261. La Confédération doit aussi respecter cette répartition des compétences et le principe de subsidiarité dans l'application des traités internationaux. Les cantons et les communes mettent en œuvre de façon autonome les obligations internationales de la Suisse dans les domaines qui leur sont dévolus (modèle moniste). La Confédération ne peut pas agir si la mesure envisagée relève des cantons. Elle peut tout au plus proposer à titre subsidiaire de nouvelles règles d'application, dont la plupart sont sujettes au référendum.

262. Les particularités du fédéralisme suisse et de la démocratie directe font l'objet d'un constant débat en Suisse¹³⁸. D'un côté, elles freinent la centralisation de nombreuses actions importantes de lutte contre la discrimination; de l'autre, elles peuvent déboucher sur des approches innovantes, qui impliquent les organisations de la société civile et qui sont mieux adaptées à la réalité gérée à chacun des trois niveaux de l'Etat. Cela exige une coopération verticale et horizontale très développée. C'est pourquoi le Centre suisse de compétence pour les droits humains, créé en 2011, doit contribuer à améliorer l'information disponible et les procédures de rapport surtout au niveau des cantons et des communes. L'objectif est aussi d'arriver à une unité de doctrine, en particulier sur des questions de mise en œuvre sortant des attributions de la Confédération (voir également à ce sujet les indications données à la section 5 de la troisième partie).

4. Législation antidiscrimination à tous les niveaux et absence de plan d'action national (paragraphe 9 des observations finales)

263. Tout en notant que la Convention fait partie intégrante du système juridique suisse et que certaines de ses dispositions peuvent être invoquées directement devant les tribunaux suisses, le Comité reste préoccupé par l'absence de politiques et de textes civils et administratifs globaux visant à prévenir et à combattre la discrimination raciale dans tous les domaines et par le fait que seulement 10 cantons sur 26 ont adopté des lois antidiscrimination (art. 2, par. 1 d)). Le Comité invite l'Etat partie à adopter un plan d'action national et une législation à tous les niveaux du Gouvernement pour lutter contre la discrimination raciale, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance. L'Etat partie devrait consacrer des ressources financières suffisantes à la mise en œuvre de la Convention et veiller à ce que le plan soit intégré à d'autres mécanismes d'application des droits de l'homme en Suisse.

264. S'il est vrai que la Suisse ne dispose pas d'une législation nationale destinée à lutter contre les discriminations raciales au niveau fédéral, cette particularité n'est pas tant l'expression d'une lacune quant au fond, mais celle de la spécificité de l'ordre juridique suisse. Comme déjà souligné dans le chapitre précédent, l'ordre suisse est caractérisé d'une part par son attachement à la tradition moniste et d'autre part par le fédéralisme dont est

¹³⁸ La Commission fédérale pour les questions de migration a par exemple montré les avantages et les inconvénients du modèle fédéraliste dans le domaine migratoire dans *Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme: La politique de migration dans les cantons*, CFM, 2011.

empreinte la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Dès la ratification de la Convention, le Tribunal fédéral a d'ailleurs commencé à s'y référer dans sa jurisprudence. Quant à la reconnaissance de la procédure de communication individuelle au sens de l'article 14 CERD, elle contribue à assurer un respect encore plus rigoureux des dispositions de la Convention.

265. Dans le système étatique suisse caractérisé par le fédéralisme et la subsidiarité, même les questions primordiales pour la société font rarement l'objet de plans d'action nationaux. Il est chaque fois indispensable de mettre au point pas à pas les modes opératoires nécessaires, et de les cimenter politiquement par collaboration entre les divers niveaux de l'Etat et les nombreux organismes et acteurs concernés. Cette façon de faire, usuelle en Suisse, s'applique particulièrement à une question transversale comme la lutte contre la discrimination. Ce qui explique que la Suisse ne se soit pas dotée d'un plan d'action national complet, comme le demandait le Rapporteur spécial de l'ONU: elle mise sur une stratégie à long terme commune à la Confédération, aux cantons et aux communes. Et c'est au SLR qu'il revient de la paramétrer et de la coordonner.

266. La mise en place du dispositif législatif complet de lutte contre la discrimination au niveau national que réclament la CFR et de nombreuses ONG se heurte actuellement à un manque de volonté politique. Le conseiller national Paul Rechsteiner avait déposé en 2007 une initiative parlementaire demandant la création d'une loi générale sur l'égalité de traitement, qui préviendrait et éliminerait par les moyens juridiques nécessaires toutes les formes de discrimination¹³⁹; son objectif était surtout d'uniformiser et de compléter la protection légale contre la discrimination en Suisse. Cette initiative a été rejetée le 4 mai 2009 par la Commission des affaires juridiques du Conseil national. Deux autres motions comparables ont été classées la même année sans avoir été traitées. Le Conseil fédéral et le Parlement avaient estimé que les instruments existants suffisaient.

267. Le Parlement a encore rejeté plusieurs interventions visant à l'extension de la protection spécifique contre la discrimination raciale. Au moment de la préparation du présent rapport, une initiative parlementaire demandant l'adoption d'une loi contre la discrimination raciale était en suspens¹⁴⁰.

268. Aujourd'hui, la Constitution fédérale interdit tout type de discrimination et protège la liberté de croyance, de conscience et de langue. Tous les services administratifs sont tenus de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation. Outre la norme pénale antiraciste (art. 261bis CP), il existe de nombreuses dispositions du droit constitutionnel, privé, pénal et administratif qui permettent de se défendre contre la discrimination. Le gouvernement suisse reconnaît cependant que peu de procès pour discrimination raciale sont intentés et que le droit en vigueur doit être mis en œuvre de façon plus systématique. La voie juridique semble rebuter un certain nombre de personnes concernées (coûts élevés comparativement à l'utilité relative d'un succès devant les tribunaux, incertitude et peur face aux risques liés à un procès). Le droit en vigueur pourra être plus souvent appliqué si les victimes potentielles de discrimination et la société en général en ont une meilleure connaissance. C'est la raison pour laquelle les autorités fédérales et cantonales ont pris des mesures pour améliorer les connaissances juridiques et l'accès à la justice.

- Publication d'un guide juridique par le Service de lutte contre le racisme en juin 2009: ce guide juridique fournit des conseils pratiques pour lutter contre la

¹³⁹ Initiative parlementaire Paul Rechsteiner (Iv. pa. 07.422n).

¹⁴⁰ Initiative parlementaire Katharina Prelicz-Huber (Iv. pa. 10.523): en sa qualité de commission prioritaire, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a proposé le 13 octobre 2011 de rejeter l'initiative.

discrimination raciale, et il montre quand et comment le droit peut être utile pour lutter contre la discrimination raciale dans les domaines de la vie quotidienne. Le Service de lutte contre le racisme offre aussi une formation continue sur l'utilisation de ce guide afin d'assurer le transfert de la théorie à la pratique. Depuis fin décembre 2009, près de 500 personnes ont participé à 35 formations dans le cadre des administrations cantonales, municipales, des services d'ombudsmans, des services d'intégration, des unions syndicales ou d'organisations non gouvernementales.

- Renforcement de la lutte contre la discrimination dans le cadre de la politique d'intégration: en encourageant l'intégration, l'Etat s'engage à lutter contre les déficits et les discriminations dans les domaines de la langue, de la formation et de l'information; la thématique de l'intégration et de la lutte contre la discrimination est ainsi conçue de façon globale et coordonnée (pour des informations plus détaillées à ce sujet, voir la troisième partie).
- Services de consultation pour victimes de discrimination: au niveau cantonal et communal, de plus en plus de services spécialisés dans l'intégration proposent des conseils en ce qui concerne la protection juridique contre la discrimination et la procédure à suivre (ou, le cas échéant, ils dirigent les personnes vers les services compétents). Ils tentent aussi d'encourager la mise en place et l'utilisation de mécanismes de règlement des différends faciles d'accès et coopératifs. Souvent, ils ont également comme mission d'identifier, en collaboration avec les structures ordinaires, les processus indirectement discriminatoires et de proposer des mesures afin de les éliminer.
- En collaboration avec le Service de lutte contre le racisme, le Bureau fédéral de l'égalité des personnes handicapées et le Département fédéral des affaires étrangères, le Bureau fédéral d'égalité entre les femmes et les hommes et l'Office fédéral de justice ont demandé au Centre suisse de compétence pour les droits humains de réaliser une étude pour mieux appréhender les mécanismes qui favorisent l'accès à la justice en matière de discrimination et ceux qui y font obstacle. Les travaux débutent en 2012.
- En adhérant à la Coalition des villes contre le racisme, les villes concernées ont créé les bases nécessaires pour une lutte coordonnée et systématique contre la discrimination raciale et pour les plans d'action qui l'accompagnent. Les expériences réalisées par ces villes avec ces plans d'action seront utiles à d'autres villes et communes ainsi qu'aux cantons et à la Confédération.

5. Absence d'institution nationale indépendante des droits de l'homme (paragraphe 10 des observations finales)

269. Le Comité regrette qu'à ce jour aucune institution nationale indépendante des droits de l'homme, conformément aux Principes de Paris (résolution 48/134 de l'Assemblée générale), n'ait été établie en Suisse. Il salue l'engagement pris par l'Etat partie devant le Conseil des droits de l'homme de continuer à envisager la création d'une telle institution. Le Comité note que la Commission fédérale contre le racisme (CFR), chargée de prévenir la discrimination raciale et de promouvoir le dialogue interethnique, n'est pas dotée de fonds suffisants. Le Comité invite une fois de plus l'Etat partie à établir une institution des droits de l'homme indépendante dotée de ressources suffisantes et d'un personnel adéquat, conformément aux Principes de Paris. Le Comité recommande une nouvelle fois à l'Etat partie de donner davantage de moyens à la Commission fédérale contre le racisme et lui recommande également d'entretenir un dialogue plus régulier avec la CFR.

270. Le Département fédéral des affaires étrangères et le Département fédéral de justice et police ont chargé à l'automne 2010 un consortium de quatre universités de créer le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSCDH). Le consortium réunit les universités de Berne, de Neuchâtel, de Fribourg et de Zurich; elles ont pour partenaires l'Institut universitaire Kurt Bösch, le Centre de formation aux droits de l'homme de la Haute école pédagogique de Suisse centrale (Lucerne) et l'association humanrights.ch / MERS. Le personnel du CSCDH est dirigé par le professeur Walter Kälin, de l'Institut de droit public de l'Université de Berne.

271. Le CSCDH est un prestataire de services à la disposition des pouvoirs publics, de la société civile et de l'économie. Il a pour mission de promouvoir et de faciliter la mise en œuvre des obligations internationales de la Suisse en matière de droits de l'homme à tous les niveaux de l'Etat. Il possède de solides compétences en matière de droits de l'homme, surtout pour ce qui est de la migration, de la police et de la justice, de l'égalité entre les sexes, de l'enfance et de la jeunesse, des questions institutionnelles et de l'économie. Il renforce par ses études, ses congrès, son travail d'information et ses formations à caractère pratique les capacités des autorités, de la société civile et de l'économie en ce qui concerne la protection et la promotion des droits de l'homme en Suisse, et favorise le débat public à ce sujet.

272. Le Centre travaille surtout à identifier les mesures juridiques, institutionnelles ou organisationnelles qui permettent de faciliter la mise en œuvre et le respect des obligations de la Suisse en matière de droits humains. Cette mission complète judicieusement le contrôle juridictionnel assuré par les tribunaux pour ce qui est des violations individuelles.

273. La Confédération verse une subvention de base au CSCDH, et les universités du consortium lui fournissent des ressources. Le travail pratique est financé en plus par les recettes perçues au titre des prestations que fournit à la demande le Centre à des organismes publics, à des organisations non gouvernementales et à des entreprises.

274. Le CSCDH fonctionne depuis le 1^{er} avril 2011. Il a statut de projet pilote jusqu'à la fin de l'année 2015. L'évaluation à laquelle il sera ensuite soumis permettra de déterminer s'il convient de le convertir en institution nationale indépendante des droits de l'homme conforme aux Principes de Paris.

6. Absence de définition claire et complète de la discrimination raciale directe ou indirecte (paragraphe 11 des observations finales)

275. Tout en prenant note de l'article 8 de la Constitution fédérale, qui interdit explicitement la discrimination, ainsi que des différentes dispositions législatives nationales applicables aux cas de discrimination raciale, le Comité note avec préoccupation que la législation interne de l'Etat partie ne contient pas de définition de la discrimination raciale qui soit conforme à la définition donnée à l'article premier de la Convention. Le Comité recommande à l'Etat partie d'envisager d'adopter une définition claire et complète de la discrimination raciale, qu'elle soit directe ou indirecte, qui couvre tous les domaines du droit et de la vie publique et soit pleinement conforme au paragraphe 1 de l'article premier de la Convention.

276. En réponse à une question parlementaire, le Conseil fédéral s'est penché en 2008 sur la définition actuelle, en droit pénal, de la discrimination raciale¹⁴¹. Il est arrivé à la conclusion que la législation pénale suisse satisfait aux exigences de la CERD, même sans

¹⁴¹ Réponse du Conseil fédéral du 12.11.2008 à une question parlementaire (Répondre aux recommandations du Comité contre le racisme. Mesures du Conseil fédéral. Question parlementaire Leuenberger 08.1078 du 17.9.2008).

définition exhaustive de la discrimination raciale. L'article 261bis CP va même au-delà de ce que demande la Convention: il donne une définition plus large des groupes de personnes protégées et des caractéristiques identitaires (al. 1), il déclare punissables la négation d'un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité (al. 4, deuxième partie de la phrase) et le refus d'une prestation (al. 5), et en fait des délits poursuivis d'office (al. 6).

277. Pour plus ample information, se reporter à la section 6 de la deuxième partie sur l'état de la législation interdisant la discrimination, et à la section 4.2 de la deuxième partie en ce qui concerne l'utilisation de symboles racistes.

7. Information sur les activités entreprises par les cantons (paragraphe 12 des observations finales)

278. Tout en saluant les informations fournies par le canton de Vaud sur les efforts qu'il entreprend pour appliquer la Convention, le Comité prend note du manque d'informations relatives aux activités entreprises par les autres cantons pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale (art. 2). L'Etat partie est invité à faire figurer dans son prochain rapport des renseignements détaillés et à jour sur les activités menées et les mesures prises par les cantons dans le domaine de la discrimination raciale.

279. Pour le présent rapport, la Conférence des gouvernements cantonaux (et, indirectement, les conférences spécialisées intercantionales concernées) ont tout d'abord été conviées à s'exprimer. Ensuite, à l'été 2012, tous les cantons, les conférences spécialisées intercantionales concernées et l'Union des villes suisses ont été conviés à participer à la consultation technique (voir annexe 4, questionnaire). Sur les 26 cantons, 25 y ont participé; l'Union des villes suisses a appuyé son avis sur les informations provenant des villes de Berne, de Winterthour et de Zurich.

280. Les indications relatives à ce que font les cantons, les communes et les villes en la matière figurent dans le rapport au fil des thèmes couverts.

8. Réserve à l'article 2 de la Convention (paragraphe 13 des observations finales)

281. Le Comité note que l'Etat partie a l'intention de maintenir sa réserve à l'article 2 de la Convention. Il note également avec préoccupation que le droit de se marier et de fonder une famille n'est pas suffisamment protégé en ce qui concerne les étrangers qui ne viennent pas d'Etats de l'Union européenne (art. 2). Le Comité invite l'Etat partie à envisager de retirer sa réserve au paragraphe 1 a) de l'article 2 de la Convention et l'encourage à veiller à ce que les politiques et les lois relatives à l'immigration n'établissent pas, intentionnellement ou non, de discrimination.

282. La Suisse est partie à la plupart des grandes conventions relatives aux droits de l'homme protégeant l'individu contre la discrimination. Le Conseil fédéral examine régulièrement, à la lumière de la situation juridique et politique du moment, s'il serait possible de ratifier d'autres instruments internationaux de protection de droits de l'homme ou de retirer des réserves. Au moment de la ratification, la réserve de la Suisse concernant l'accès au marché du travail était appropriée. La distinction entre ressortissants des pays membres de l'UE/AELE et ressortissants de pays tiers, régie par le système binaire d'admission des étrangers, repose sur des accords bilatéraux avec les pays concernés et est considérée comme licite par la Cour européenne des droits de l'homme¹⁴². Soucieuse de conserver une certaine marge de manœuvre pour l'avenir, la Suisse juge cependant préférable de maintenir la réserve.

¹⁴² Voir par exemple l'arrêt de la CEDH *Moustaquim c. Belgique* du 18 février 1991.

283. En ce qui concerne cette réserve, il convient de rappeler ce qui suit.

a) *Observations générales sur l'admission et le séjour*

284. La Suisse pratique un système binaire d'admission des travailleurs étrangers. L'admission de travailleurs des pays membres de l'UE/AELE se conforme à l'accord sur la libre circulation des personnes. De ce fait, plus de la moitié des ressortissants étrangers présents en Suisse jouissent aujourd'hui dans une large mesure des mêmes droits que les Suisses eux-mêmes – à l'exception des droits politiques.

285. Des cadres, des spécialistes et des travailleurs qualifiés d'autres pays (dits tiers) sont admis en nombres restreints (système des contingents). L'admission n'est dans ce cas possible que s'il se révèle impossible de trouver les mêmes qualifications en Suisse ou chez les membres de l'UE/AELE. Il s'agit surtout de diplômés de l'enseignement supérieur possédant plusieurs années d'expérience professionnelle. Des personnes peuvent aussi être admises en raison d'une formation spéciale ou d'une longue expérience dans certaines professions ou spécialités. Outre les qualifications professionnelles, le permis de séjour est aussi délivré sur le critère de l'intégration: le potentiel d'adaptation professionnelle et sociale, la maîtrise de la langue et l'âge doivent permettre d'escompter une intégration durable sur le marché suisse du travail et dans le tissu social du pays. En dehors du regroupement familial ou des séjours de formation, l'admission en Suisse n'est plus guère possible aujourd'hui dans des conditions régulières pour les ressortissants de pays tiers ne possédant pas de qualifications professionnelles spéciales.

286. L'admission et le séjour des étrangers de pays tiers sont régis par les dispositions ordinaires de la LEtr. Font notamment exception les ressortissants de pays tiers conjoints de ressortissants d'un pays membre de l'UE/AELE, qui peuvent se prévaloir des dispositions de l'accord sur la libre circulation des personnes. Ce sont les cantons qui délivrent le permis de séjour, dans le respect des dispositions de la loi sur les étrangers. Un permis de séjour B est délivré à titre temporaire, dans un but précis (pour un contrat de travail, par exemple). Une autorisation de séjour de courte durée (permis L) est valable pour moins d'un an. Un permis d'établissement (permis C) à durée illimitée est délivré aux étrangers ayant régulièrement résidé en Suisse sans interruption pendant 10 ans au moins; les ressortissants de l'UE/AELE peuvent obtenir le permis d'établissement après un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans en Suisse. Il faut également mentionner les frontaliers (permis G), autorisés à exercer partout en Suisse une activité rémunérée indépendante ou salariée pour autant que leur résidence principale se trouve dans l'un des pays de l'UE/AELE.

b) *Regroupement familial et droit de séjour*

287. Le conjoint d'un ressortissant suisse et ses enfants non mariés de moins de 18 ans ont droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à son renouvellement à condition de vivre dans le même foyer que lui. Après un séjour légal ininterrompu de cinq ans, ils ont droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement (art. 42, LEtr). En vertu de l'art. 43, LEtr, le conjoint étranger du titulaire d'une autorisation d'établissement ainsi que ses enfants célibataires étrangers de moins de 18 ans ont droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité, à condition de vivre en ménage commun avec lui. Une autorisation de séjour peut être délivrée au conjoint étranger du titulaire d'une autorisation de séjour et à ses enfants non mariés étrangers de moins de 18 ans pour autant qu'ils vivent dans le même foyer que lui, disposent d'un logement approprié et ne dépendent pas de l'aide sociale (art. 44 LEtr). Les membres d'une famille regroupée au titre des articles 42 à 44 peuvent exercer une activité rémunérée. Enfin, le conjoint étranger du titulaire d'une autorisation de courte durée ainsi que ses enfants célibataires étrangers de moins de 18 ans peuvent obtenir, sous certaines conditions, une autorisation de courte durée (art. 45 LEtr).

288. Le nombre des conjointes l'emportant sur celui des conjoints venant en Suisse au titre du regroupement familial, davantage de femmes que d'hommes ont une autorisation de séjour conditionnelle liée à la vie commune avec leur conjoint.

289. La révision de la LEtr, entrée en vigueur en 2008, a apporté des améliorations substantielles en faveur des personnes regroupées. Après dissolution du mariage ou de la famille, le droit du conjoint et des enfants à l'octroi d'une autorisation de séjour et à son renouvellement sur la base des articles 42 et 43 LEtr subsiste si l'union conjugale a duré trois ans au moins et l'intégration est réussie, ou si la poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures (art. 50, al. 1, LEtr).

290. Selon le texte de la loi, il y a notamment raison personnelle majeure lorsque le conjoint est victime de violences conjugales et la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise (art. 50, al. 2, LEtr). A la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral, l'Office fédéral des migrations (ODM) a toutefois dû modifier sa directive sur le regroupement familial: il n'est plus nécessaire que les deux critères soient simultanément remplis, chacun pouvant constituer en soi une raison personnelle majeure, selon les circonstances et la gravité du cas¹⁴³.

291. Il n'est pas donné de liste exhaustive des motifs justifiant la poursuite du séjour en Suisse, ce qui laisse une certaine marge d'appréciation aux autorités. La prolongation du séjour en Suisse peut également s'imposer lorsque, par exemple, le conjoint vivant en Suisse est décédé ou si l'échec du mariage rend extrêmement problématique la réinsertion familiale et sociale dans le pays d'origine. Cela peut également être le cas lorsque le couple a des enfants communs, avec lesquels chacun des parents a une relation étroite et qui sont bien intégrés en Suisse. Mais il conviendra toujours de prendre en compte les circonstances qui ont conduit à la dissolution de la communauté familiale.

9. Profilage racial (paragraphe 14 des observations finales)

292. Tout en prenant note des explications fournies par la délégation concernant les exigences de la sécurité nationale, le Comité est préoccupé par l'utilisation du profilage racial, notamment dans les aéroports. Le Comité est également préoccupé par l'absence de statistiques relatives au profilage racial au niveau cantonal (art. 2). Le Comité recommande à l'Etat partie de revoir les mesures de sécurité nationale existantes et de veiller à ce que des personnes ne soient pas ciblées au motif de leur race ou de leur appartenance ethnique. A cet égard, le Comité invite l'Etat partie à prendre en compte sa Recommandation générale no XXXI (2005) concernant la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale. Le Comité prie également l'Etat partie de collecter des informations sur le profilage racial au niveau cantonal.

293. La forme particulière de discrimination que constitue le profilage racial ou contrôle au faciès tombe sous le coup de l'interdiction générale de la discrimination de l'art. 8, al. 2, Cst., qui s'impose à tous les niveaux de l'Etat. Il est donc interdit aux membres des services de police, de surveillance des frontières et d'exécution des peines de recourir à toute discrimination contre une personne sur le critère de son sexe, de sa race, de son origine ethnique, de sa religion ou de ses convictions, d'un handicap, de son âge ou de son orientation sexuelle.

294. La Suisse n'a pas jusqu'à présent relevé de données statistiques sur ce phénomène et sa fréquence. Ce qui ne veut pas dire qu'elle nie son existence: c'est plutôt que cette forme de discrimination est surtout associée aux contrôles de routine et de suspects, un domaine qui relève de la souveraineté des cantons.

¹⁴³ Directive de l'Office fédéral des migrations de juillet 2011 sur le regroupement familial, ch. 6.14.3.

295. Dans son rapport annuel 2010, le Service de médiation de la ville de Zurich (Ombudsstelle der Stadt Zürich) s'est amplement penché sur cette question. Il a constaté que la pratique du profilage racial existe, bien que des normes juridiques et des instructions s'y opposent clairement. Une année plus tard cependant, il a relevé dans son rapport annuel 2011 un net recul des cas relevant du profilage racial ou ethnique. A l'avis du service, cette évolution favorable peut s'expliquer par les discussions et les formations qui ont été organisées entre-temps (voir la section 11.c de la troisième partie). Actualisé chaque année, le Plan stratégique du département de police pour les années 2012 à 2016 contient pour la première fois, dans le chapitre sur les priorités de la police municipale de Zurich, un passage consacré au comportement à tenir face aux différents groupes de population. On peut y lire en substance: «Les collaborateurs de la police municipale doivent toujours faire preuve, à l'égard de tous les groupes de population (quelles que soient la nationalité, la religion, l'ethnie, la couleur de peau et l'orientation sexuelle), d'un comportement correct et exemplaire, et éviter toute discrimination (profilage racial p. ex.)».

296. Le Centre suisse de compétence pour les droits humains indique dans son rapport sur la mise en œuvre des prescriptions relatives aux droits de l'homme que la création d'une nouvelle définition légale et d'une nouvelle disposition pénale ne se traduirait pas nécessairement par une amélioration, et pourrait même au contraire vider de son sens l'interdiction générale de discrimination¹⁴⁴. Le Conseil fédéral estime lui aussi que la Confédération, les cantons et les communes doivent avant tout s'efforcer d'améliorer les compétences des corps de police en matière interculturelle et de droits de l'homme. Les actions entreprises en ce sens sont présentées à la section 11.c de la troisième partie.

10. Réserve à l'art. 4 de la Convention (paragraphe 15 des observations finales)

297. Le Comité prend note avec préoccupation des raisons avancées par l'Etat partie pour maintenir sa réserve à l'article 4 de la Convention concernant l'interdiction de l'incitation à la haine. Tout en tenant compte de l'importance conférée par la Constitution fédérale à la liberté d'expression et de réunion, le Comité rappelle que la liberté d'expression et de réunion n'est pas absolue et que la création d'organisations qui incitent au racisme et à la discrimination raciale ou les encouragent et les activités desdites organisations doivent être interdites. A cet égard, le Comité est particulièrement préoccupé par le rôle que jouent certains partis et associations politiques dans la montée du racisme et de la xénophobie dans l'Etat partie (art. 4). Compte tenu du caractère obligatoire de l'article 4 de la Convention, le Comité invite l'Etat partie à envisager de retirer sa réserve à l'article 4 et lui recommande de promulguer une loi déclarant illégale et interdisant toute organisation qui incite au racisme et à la discrimination raciale ou qui les encourage. Dans ce contexte, le Comité appelle l'attention de l'Etat partie sur sa Recommandation générale no XV (1993) concernant l'article 4 de la Convention.

298. La Suisse s'est déjà exprimée sur ce point dans son rapport sur le deuxième cycle d'EPU de l'automne 2012, en réponse à la recommandation n° 57.15 (Cuba)¹⁴⁵.

299. La Suisse a adopté une norme pénale qui réprime les actes de discrimination raciale, notamment l'incitation à la haine raciale et la propagande d'une idéologie raciste

¹⁴⁴ Centre suisse de compétences pour les droits humains (domaine thématique justice et police), 18 janvier 2012, Mise en œuvre de conditions conformes aux droits humains dans les domaines de la détention, de la police et de la justice en Suisse. Une analyse des recommandations des organes de traités des droits humains, Berne, p. 40.

¹⁴⁵ Voir également à ce sujet le message du Conseil fédéral (FF 1992 III 265, pp. 300-301) sur le 2-3^e rapport périodique (§116).

(art. 261bis CP). Cette norme vise toute personne, que celle-ci agisse à titre individuel ou dans le cadre d'une organisation (voir section 4.1 de la deuxième partie).

300. De plus, une association poursuivant un tel but doit être considérée comme ayant un but illicite. Or, conformément à l'article 78 du Code civil, le juge prononce la dissolution de toute association dont le but est illicite, sur demande de l'autorité compétente ou d'un intéressé.

301. La portée de la réserve à l'art. 4 CERD concerne principalement la simple participation d'un individu dans une organisation de cette nature. La Suisse est d'avis que cette réserve demeure justifiée au regard de la prise en considération d'autres droits de l'homme tels que la liberté d'expression et la liberté d'association. En vertu de l'art. 23 Cst., on ne peut pas déclarer que la simple adhésion à une organisation représente une action punissable, sans violer le droit fondamental à la liberté d'association.

11. **Violences policières (paragraphe 16 des observations finales)**

302. Le Comité note avec préoccupation que des allégations de plus en plus nombreuses font état d'un recours excessif à la force de la part de la police sur le territoire de l'Etat partie, en particulier à l'encontre des Noirs (art. 4 a) et c)). Le Comité invite instamment l'Etat partie à prendre des mesures énergiques pour éliminer toutes les pratiques relevant de la discrimination raciale et toutes les formes de recours excessif à la force de la part de la police, et notamment à: a) créer un mécanisme indépendant chargé d'enquêter sur les plaintes concernant les actes des agents de la force publique; b) engager des procédures disciplinaires et pénales contre les responsables présumés, en veillant à ce que les sanctions imposées soient proportionnelles à la gravité de l'infraction, et veiller à ce que les victimes obtiennent réparation; c) poursuivre ses efforts pour donner aux membres de la police une formation appropriée, y compris en coopération avec la Commission fédérale contre le racisme; d) envisager de recruter des membres des minorités dans la police; e) envisager de ratifier le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

a) *Création de mécanismes indépendants d'examen des plaintes*

303. En vertu de la structure fédérale de l'Etat suisse, le traitement de plaintes contre les polices cantonales relève de la compétence des cantons. Dans les domaines qui relèvent de leur compétence, les cantons peuvent désigner librement les procédures qu'ils estiment les mieux appropriées (pour autant qu'elles soient compatibles avec le droit fédéral et international). Le Tribunal fédéral s'est refusé à rendre une décision de fond sur la nécessité de mécanismes spéciaux d'examen des plaintes pour violences policières¹⁴⁶.

304. A tous les niveaux, la justice est indépendante en Suisse. Pour cette raison, de nombreux cantons estiment qu'il n'y a pas lieu de mettre en place un mécanisme particulier pour examiner les plaintes portées contre la police. Dans ces cantons, les infractions commises par des membres de la police sont traitées par le procureur. Les dénonciations concernant le comportement de la police sont par ailleurs examinées par l'autorité de surveillance dans une procédure administrative.

305. Certains cantons prévoient également la possibilité de s'adresser à un Service de médiation (Ombudsstelle):

- Depuis 2003, le canton de Zoug possède un service de médiation cantonal (Vermittler in Konfliktsituationen).

¹⁴⁶ Voir par exemple TF 1B_471/2011 du 24 novembre 2011.

- Dans le canton de Zurich, une unité spécialisée de la police cantonale est chargée de mener l'enquête dans les procédures concernant des fonctionnaires. Les procédures pénales contre des membres de la police entraînent en général aussi une enquête administrative, qui peut conduire à des sanctions disciplinaires pour la personne concernée et à mettre à jour des défauts organisationnels. Ces enquêtes internes sont conduites en application de la loi sur le personnel du canton de Zurich, qui prévoit comme sanctions la réprimande, la menace de congé et le congé. Le canton connaît également un service de médiation aux compétences générales.
- Le canton de Genève dispose d'un mécanisme spécifique, indépendant de la police, chargé d'enquêter sur les allégations de mauvais traitements à l'encontre de la police. Il s'agit du commissariat de déontologie, qui est un organe composé du commissaire à la déontologie, de deux adjoints choisis par le Conseil d'Etat hors de l'administration et d'un secrétariat. Chaque mois, l'Etat-major de la police établit une liste de l'ensemble des situations et circonstances qui ont nécessité l'usage de la contrainte. Le commissariat examine ces rapports et s'assure que le principe de la proportionnalité a été respecté. En cas d'allégations de mauvais traitements, il diligente l'enquête administrative. Il élabore aussi des directives à l'usage de la police.
- Le canton de Fribourg a mis sur pied une procédure spéciale de plainte, débouchant sur une décision susceptible de recours auprès du Tribunal cantonal, puis du Tribunal fédéral.
- Après la découverte d'une série de comportements abusifs reprochés à la police municipale, la ville de Zurich avait institué un service de contact et de recours indépendant en matière de police. Celui-ci n'ayant pas constaté d'abus systématiques sous la forme d'agressions par la police municipale et le chef du service ayant proposé une série de mesures destinées à limiter au minimum le recours à la violence, le service a été fusionné avec le Service de médiation de la Ville de Zurich (Ombudsstelle der Stadt Zürich) au milieu de l'année 2003.
- Des services de médiation aux compétences générales existent en outre dans les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne ainsi que dans les villes de Winterthur, Berne et Saint-Gall.

306. Dans tous les cantons, les enquêtes sur des infractions présumées à l'interdiction de discriminer sont menées par les procureurs du Ministère public. Ils bénéficient de l'indépendance de la justice dans l'application du droit et ne sont soumis qu'aux règles de droit (art. 4 CPP). Ils sont élus par le peuple ou le Parlement et habilités à intervenir sur des faits relevant de la juridiction pénale. Pour les autres types d'infraction (relevant par exemple de l'éthique professionnelle), il appartient au commandement de l'unité de police ainsi qu'aux autorités politiques compétentes d'intervenir.

b) *Procédures disciplinaires et pénales de répression des abus policiers*

307. D'une manière générale, la police est tenue de respecter en tout temps le cadre légal et le principe de proportionnalité. Dans la mesure où il ne s'agit pas d'un recours à la force s'inscrivant dans le code pénal, les actes de violence commis par la police constituent en principe des abus de pouvoir au sens de l'article 312 du CP. Il y a concours entre l'article 312 CP et les infractions constituant des actes de violence, de sorte qu'une éventuelle condamnation est prononcée sur la base des deux infractions en cause. Par conséquent, de tels actes sont répertoriés dans la statistique sous l'article 312 CP. Les concours d'infractions n'étant pas répertoriés en tant que telles dans la statistique, il n'est toutefois possible de déterminer qu'au cas par cas, sur la base de la date de l'acte et d'autres indications, si un abus de pouvoir constitue également une autre infraction. Pour 2010, la

statistique policière de la criminalité indique 57 cas de cette nature, dont 62 infractions pénales¹⁴⁷.

308. Selon les indications du système de documentation et de monitoring DoSyra du Réseau de consultation pour victimes de racisme, le nombre des violences policières à motivation raciste a augmenté (23 cas déclarés en 2010, 16 en 2009 et 9 en 2008), ce qui s'explique toutefois en partie par le fait que les centres de consultation du réseau étant plus nombreux, davantage d'incidents sont recensés¹⁴⁸.

309. Le nombre des condamnations pénales de membres des forces de sécurité prononcées en vertu de la disposition pénale antiraciste (art. 261bis CP) est relativement faible¹⁴⁹. Diverses réflexions sont invoquées pour expliquer ce faible nombre de condamnations. Certains cantons mentionnent la difficulté de trouver des preuves objectives, allant au-delà de la confrontation entre la parole du dénonciateur et celle du policier. D'autres cantons signalent que les dénonciations sont parfois déposées pour protester contre la procédure ouverte à leur encontre, s'assurer un traitement plus favorable lors du jugement ou miner la crédibilité de l'enquêteur. Il peut également s'agir d'une «plainte de rétorsion», où le plaignant déclare explicitement qu'il retirera sa plainte si la procédure pénale ouverte à son encontre est abandonnée. Enfin, certaines interventions policières interviennent dans des circonstances où les personnes se trouvent dans des situations psychiatriques difficiles.

310. Aux yeux de la Suisse, il est moins nécessaire de créer de nouvelles bases, procédures ou structures juridiques que d'améliorer l'accès des personnes concernées aux voies de droit par l'information, le conseil et l'assistance. Le SLR soutient financièrement l'amélioration quantitative et qualitative de l'offre en matière de conseils. On peut aussi rappeler à ce propos l'étude déjà évoquée de la Confédération sur l'accès à la justice, qui doit fournir de solides bases de préparation d'autres mesures (voir la section 3.4.b de la première partie, et la section 4 de la troisième partie). Il est tout aussi important de former les membres des corps de police dans ce domaine.

311. Pour de plus amples informations, y compris sur la situation dans les différents cantons, il convient de se reporter à la réponse du Conseil fédéral au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, établi à la suite de la visite dudit comité en Suisse, du 10 au 20 octobre 2011¹⁵⁰.

c) *Renforcement de la formation du personnel de police*

312. Les activités de la police ont beaucoup changé ces dernières années, notamment sous l'influence de facteurs externes tels que le développement de la criminalité transnationale, la lutte contre le terrorisme et une agressivité croissante à l'égard du personnel de police. Par ailleurs, les questions liées au racisme et au respect des droits de l'homme font partie de la réalité quotidienne de plus en plus multiculturelle de la police. Pour faire face à cette nouvelle donne, la définition claire des attentes des instances hiérarchiques et l'application de sanctions en cas d'infractions sont des conditions incontournables. Mais le personnel

¹⁴⁷ Office fédéral de la statistique (OFS), 2012, Statistique policière de la criminalité SPC: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/03/02/key/02/02.Document.148236.xls.

¹⁴⁸ DoSyRa, 2010, Incidents racistes traités dans le cadre de consultations, Berne.

¹⁴⁹ CFR: Recueil des cas juridiques. Vue d'ensemble statistique par groupes de délinquants, état 2010. www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00172/00178/index.html?lang=fr.

¹⁵⁰ La Réponse du Conseil fédéral au rapport peut être téléchargée sur le site Internet du DFJP: www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/staat_und_buerger/menschenrechte2/europaeische_antif_olterkonvention.html.

doit aussi être formé à la diversité sociale, et apprendre à résoudre les problèmes de discrimination et de racisme qu'il rencontre dans son travail quotidien.

313. Lors des examens finaux de la formation professionnelle de base, les candidats policiers sont notamment interrogés sur des questions d'éthique (conception de l'être humain, dignité humaine, égalité de traitement, neutralité, etc.), mais aussi sur la Convention européenne des droits de l'homme et le Code de conduite de l'ONU pour les responsables de l'application des lois. Ainsi, ils apprennent à exercer sa profession dans le respect de la dignité et des droits de chaque personne, tels qu'ils sont consignés dans la Constitution, dans la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que dans les lois¹⁵¹. Le matériel pédagogique sur les droits de l'homme et l'éthique professionnelle a été remanié en collaboration avec le Centre suisse de compétence pour les droits humains. Ce sujet est enseigné dans les écoles de police de Suisse alémanique depuis l'automne 2012.

314. L'Etat doit s'assurer que ces questions sont approfondies après la formation de base également. Cela fait des années que le SLR offre aux écoles et aux corps de police cantonaux une aide à la conception et à la réalisation d'actions de formation continue. En voici un bref aperçu:

- La police cantonale zurichoise a réalisé à titre expérimental en 2011 un module sur les compétences interculturelles dans le cadre de la formation du personnel des prisons ainsi que de celle des assistants de sécurité de l'aéroport de Zurich. Ces modules seront définitivement intégrés dans le plan de formation à compter de 2012.
- La police municipale de Zurich organise, avec l'aide de la médiatrice de la ville, des cours sur le thème du profilage racial destinés aux jeunes policiers ainsi que des cours de perfectionnement pour les collaborateurs expérimentés.
- La police municipale de Winterthour a achevé le projet Compétence interculturelle chez les policiers du service de la jeunesse. Différents sujets relevant de ce domaine et intéressants pour les policiers seront mis en ligne sur le portail d'e-learning. Il s'agit de familiariser à ce thème les nouveaux collaborateurs du service de la jeunesse et les membres des autres services de la police municipale.
- La police de Lucerne propose depuis trois ans une journée de perfectionnement aux policiers qui ont terminé leur formation de base. L'enseignement est dispensé par le commandant lui-même, avec le concours de spécialistes extérieurs du Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte (TikK, centre de compétence pour les conflits interculturels). Une action de sensibilisation a en outre été menée en 2012 auprès de tous les membres du corps sur la question du profilage racial et ethnique.
- La question a été abordée avec l'ensemble du personnel de la police municipale de Coire lors d'une rencontre interne.
- Un cours de trois jours est offert depuis trois ans par l'Institut suisse de police (ISP) aux cadres inférieurs de tous les corps. Le sujet a également été repris dans une séance de deux heures dans le cours biennal sur la prise d'otages. Des cours de perfectionnement sur les compétences interculturelles sont en cours de planification. Placés sous la direction de la commission de perfectionnement de l'ISP, ils s'adresseront à tous les policiers généralistes des corps.

¹⁵¹ Cf. Règlement concernant l'examen professionnel de policier/policière, OFFT, 7 mai 2003, p. 7; Plan d'étude cadre pour policier/policière, ISP et OCN, 15 mai 2010, p. 11.

- Le module compétences interculturelles fait maintenant partie intégrante de la formation de base à l'école de police de Suisse orientale, où il a déjà été réalisé à quatre reprises. Il a été proposé pour la première fois en 2011 sous une forme étendue, en prise directe sur l'expérience des membres du corps: dans un stage, les aspirants doivent préparer un dossier sur un cas vécu et le soumettre à l'école. Le dossier est ensuite analysé dans une séance d'une demi-journée.
- Des actions spécifiques de formation continue sont également organisées dans le canton de Neuchâtel. Des entretiens préliminaires ont lieu avec les corps d'un autre canton et de deux autres communes en vue de la mise en place d'actions de formation continue.

315. Il n'existe pas encore d'analyse complète de l'efficacité de ces formations, dont les effets font en général l'objet de sondages directs auprès des participants. Les projets antérieurs ont toutefois fait prendre conscience à la police qu'elle ne saurait externaliser ce travail sur les questions de racisme et de violences. Nombre de ces cours font maintenant partie de l'offre de formation standard des corps de police.

316. La CFR a consacré le numéro de décembre 2010 de son magazine TANGRAM à la lutte contre le racisme dans les corps de police et de sécurité, avec le concours de cadres supérieurs du Corps des gardes-frontière et d'un ancien président de la Conférence des commandants des polices cantonales. La publication a été envoyée aux 26 directrices et directeurs cantonaux de la police.

317. De la société civile émanent aussi des projets innovants de sensibilisation (réciproque) de la population et des personnels de sécurité. A titre d'exemple, l'association genevoise Face à face organise des jeux de rôle entre les membres du corps des gardes-frontières et des jeunes, pour mieux faire comprendre aux uns et aux autres les difficultés qu'ils rencontrent.

d) *Recrutement de membres des minorités dans la police*

318. Dans le domaine de la sécurité, les compétences de la Confédération se limitent au recrutement des membres du corps des gardes-frontière et de la police fédérale. La discrimination est interdite, et aucune distinction n'est faite entre les minorités linguistiques (allemand, français, italien et autres langues).

319. Pour les autres personnels de sécurité de l'Etat, les conditions d'admission relèvent exclusivement des cantons. Là encore, la discrimination est interdite, et l'accès aux postes vacants doit être ouvert à tous les candidats qui possèdent les qualifications requises.

320. En ce qui concerne l'engagement de personnes de nationalité étrangère, la majorité des cantons considèrent que la police exerce le monopole de la puissance publique et que, pour cette raison, l'exercice du métier de policier doit être réservé aux seuls ressortissants suisses. D'autres cantons sont plus enclins à engager des collaborateurs étrangers. Les cantons peuvent être divisés en trois groupes:

- Six cantons admettent actuellement des personnes de nationalité étrangère au sein de la police (Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Ville, Jura, Neuchâtel, Schwyz, Schaffhouse). Notamment le canton de Bâle-Ville veille à une représentation des minorités au sein de la police et compte dans son corps de police des agents de différentes nationalités. La loi du canton de Zoug permet exceptionnellement de renoncer à l'exigence de la nationalité suisse, et le canton de Fribourg admet les personnes ne disposant pas de la nationalité suisse comme collaborateurs civils de la police cantonale. Dans d'autres cantons, des discussions à ce sujet sont en cours, notamment suite à des interventions parlementaires.

- Dans cinq cantons, les titulaires de permis d'établissement sont admis à l'école de police mais doivent se faire naturaliser au terme de cette dernière avant de pouvoir exercer le métier de policier (Appenzell Rhodes-Extérieures, Fribourg, Genève, Nidwald, Vaud). A Genève, le pourcentage des étrangers qui commencent l'école de formation varie entre 8 et 20 % pour ces deux dernières années. A Fribourg, il y a eu quelques candidats au recrutement, mais jusqu'ici, aucun n'a réussi toute la procédure d'examens.
- Dans les autres cantons, les personnes de nationalité étrangère ne peuvent pas accéder à la fonction de policier. Dans le canton de Zurich, un postulat visant à supprimer l'exigence de la nationalité suisse pour le recrutement au sein de la police a été rejeté par le gouvernement cantonal (motif: les personnes remplissant les autres conditions d'admission à l'école de police, notamment des connaissances approfondies du pays et de sa langue, ont généralement la possibilité d'acquérir la nationalité suisse tout en conservant leur nationalité d'origine). La police zurichoise, comme bon nombre d'autres cantons, occupe de nombreuses personnes, de nationalité suisse, issues de l'immigration de deuxième ou troisième génération.

321. En ce qui concerne l'engagement de ressortissants suisses issus de l'immigration ou appartenant à des minorités dans les corps de police, le canton de Bâle-Campagne a affirmé ne pas orienter l'engagement de policiers selon des quotas, mais retenir les candidatures présentant les qualifications exigées. Les cantons d'Appenzell Rhodes Extérieures, de Thurgovie, du Valais et de Vaud orientent également le recrutement des agents de police selon la qualité des candidatures, tout en appréciant particulièrement, pour le canton de Thurgovie, les candidatures qualifiées de représentants d'une minorité. Le canton d'Argovie veille à une représentation appropriée de ressortissants suisses issus de l'immigration et d'autres minorités. Enfin, le canton des Grisons, comme celui de Zurich, considère que les personnes présentant les qualifications nécessaires à un engagement au sein de la police (notamment une bonne intégration et de bonnes connaissances de la Suisse) remplissent les conditions d'une naturalisation; on peut ainsi attendre d'elles qu'elles acquièrent la nationalité suisse avant d'entamer l'école de police. Le canton de Schaffhouse a indiqué que la police cantonale avait engagé dans les dernières années plusieurs ressortissants suisses issus de l'immigration. Le canton de Soleure a précisé que la police cantonale comptait plusieurs agents disposant de la nationalité suisse mais issus de l'immigration. Selon le canton de Saint-Gall, la police de ce canton dispose d'une proportion appropriée de personnes appartenant à des minorités.

322. Les actions de formation et de sensibilisation que soutient la Confédération dans les cantons doivent aussi, à plus long terme, faire prendre conscience qu'un corps de police à la composition représentative est mieux accepté dans la population, et parvient donc à fournir un travail plus efficace qu'un corps non représentatif.

e) *Ratification du Protocole facultatif à la Convention contre la torture*

323. Le 20 mars 2009, le Parlement suisse a adopté l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre du Protocole facultatif se rapportant à la Convention de l'ONU contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹⁵². Cet arrêté édicte également une loi fédérale instaurant une Commission nationale de prévention de la torture en tant que mécanisme national de prévention, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010¹⁵³.

¹⁵² FF 2009 1821.

¹⁵³ RS 0.105.1.

324. Le 21 octobre 2009, le Conseil fédéral a nommé pour quatre ans les douze membres de ladite commission, qui est entrée en fonction le 1^{er} janvier 2010. Durant la procédure de sélection des membres, il a été tenu compte des critères d'indépendance et d'interdisciplinarité au sens des articles 4 et 5 de la loi susdite. La commission se compose de personnes disposant d'expertise dans les domaines médical, juridique et pénal, ainsi que de professionnels issus de l'exécution des peines et de la police siégeant à titre personnel et n'exerçant pas d'activités professionnelles entraînant d'éventuels conflits d'intérêt. Le premier président de cette commission est également membre du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). La commission dispose d'un secrétariat permanent. Conformément à la législation fédérale, ses membres reçoivent des indemnités journalières. Le budget annuel de la Confédération alloué au fonctionnement de cette commission s'élève à 360 000 francs.

325. La commission a accès sans restriction à tous les établissements où sont placées des personnes privées de liberté. Elle formule des recommandations à l'intention des autorités compétentes et fait des observations et propositions sur la législation en vigueur ou les projets législatifs. A ce jour, la commission a visité une vingtaine d'établissements de privation de liberté et a publié des rapports sur ces visites. Elle est également chargée d'assurer le monitoring de l'exécution des renvois dans le cadre de la loi sur les étrangers. Pour ce faire, la commission entend installer un pool d'observateurs indépendants qui accompagneront les vols spéciaux. Les rapports de ses visites sont publiés sur le site internet de la CNPT¹⁵⁴.

12. Législation sur les étrangers et l'asile (paragraphe 17 des observations finales)

326. Le Comité note avec préoccupation que la législation de l'Etat partie sur les étrangers et les demandeurs d'asile ne garantit pas forcément à ces derniers l'égalité de droits conformément à la Convention. Par exemple, en vertu de la loi sur les étrangers entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, les demandeurs d'asile déboutés sont exclus du système de protection sociale, ce qui entraîne marginalisation et vulnérabilité (art. 5 b). Le Comité invite instamment l'Etat partie à prendre des mesures efficaces et appropriées pour garantir les droits des étrangers et des demandeurs d'asile en vertu de la Convention. Il invite l'Etat partie à aligner sa législation interne relative aux étrangers et aux demandeurs d'asile sur la Convention et à tenir compte des recommandations formulées à ce sujet par les différents organes et organisations traitant des questions de discrimination raciale.

327. Malgré un taux de population étrangère de plus de 22,4 %, l'immigration n'a engendré aucune ghettoïsation en Suisse, ce qui préserve la population d'un phénomène de communautarisme exacerbé et des conflits qui en résultent.

328. L'intégration a fait son entrée dans le droit suisse à l'article 4 de la loi fédérale sur les étrangers. L'Office fédéral des migrations (ODM) soutient financièrement, à hauteur de 16 millions de francs par an depuis 2009, des projets d'intégration pour promouvoir l'égalité des chances et la participation de la population étrangère à la vie économique, sociale et culturelle, et lutter contre toute forme de discrimination¹⁵⁵. Les cantons reçoivent des indemnités forfaitaires d'environ 30–40 millions de francs par an afin de faciliter l'intégration sociale et professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire.

329. Le rapport explicatif de la modification du 23 novembre 2011 de la loi sur les étrangers (intégration) indique expressément que l'encouragement de l'intégration va

¹⁵⁴ www.nkvf.admin.ch/content/nkvf/fr/home/die_oe.html.

¹⁵⁵ Art. 4, al. 2, et art. 53, al. 2, LEtr.

impérativement de pair avec la lutte contre la discrimination. Pour réussir, l'intégration doit s'appuyer sur la volonté commune des migrants et de leur société d'accueil¹⁵⁶. Il est attendu des étrangers qu'ils s'efforcent activement de s'intégrer en se prenant en charge, en respectant le droit et l'ordre public, et en se familiarisant avec la vie quotidienne. La protection contre la discrimination fait partie intégrante de la promotion de l'intégration et des programmes cantonaux en la matière, car il ne sert de rien d'encourager l'intégration si les migrants sont marginalisés et défavorisés.

330. La promotion de l'intégration a lieu dans les structures dites ordinaires, telles que les garderies et les écoles, les quartiers, les associations. La Confédération et les cantons entendent déployer une stratégie commune pour consolider le modèle de l'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires en y associant activement l'économie et la société civile (associations et autres organisations, notamment de migrants). En matière de lutte contre la discrimination, les organismes des structures ordinaires doivent pouvoir s'appuyer sur des conseils compétents. L'offre de consultations pour les victimes de discrimination doit aussi être étoffée, de sorte que les migrants risquent moins d'être défavorisés et que les conflits puissent être désamorcés précocement.

331. La mise en œuvre de la stratégie d'intégration est placée sous la responsabilité générale de l'Office fédéral des migrations (ODM) et de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), qui ont confié la protection contre la discrimination au Service de lutte contre le racisme (SLR). Ce dernier a diffusé une information sur l'intégration parmi les collaborateurs des bureaux d'intégration cantonaux et municipaux, à la faveur de réunions et d'ateliers; il a défini avec eux des indicateurs et des objectifs d'extension de la protection contre la discrimination. Il offre par ailleurs aux délégués cantonaux à l'intégration des formations à la conception de nouveaux programmes d'intégration (coaching professionnel).

332. En ce qui concerne le domaine de l'asile, son évolution a été exposée dans la section 1.4 de la première partie de ce rapport. Il est important de constater que toutes les modifications législatives proposées sont conformes à la Constitution et au droit international public. Elles sont actuellement en discussion parlementaire.

333. Depuis l'introduction de la libre circulation des personnes, la problématique du séjour clandestin des ressortissants de l'UE/AELE s'est réduite considérablement car ces derniers peuvent désormais faire valoir un droit de séjour s'ils disposent d'un contrat de travail en Suisse ou de moyens financiers suffisants. Une personne résidant illégalement en Suisse a la possibilité de déposer une demande pour cas de rigueur. Si l'autorité cantonale juge qu'elle est en présence d'un cas individuel d'une extrême gravité et qu'elle est disposée à accorder une autorisation de séjour à l'intéressé, elle doit soumettre le dossier à l'ODM pour approbation. Il n'existe aucun droit à une telle autorisation de séjour pour cas de rigueur, mais une ordonnance fixe la liste des critères à considérer lors de l'appréciation de telles demandes (art. 31, al. 1, OASA). Sont notamment déterminants l'intégration du requérant, le respect de l'ordre juridique suisse, la situation familiale et la situation financière, la volonté de prendre part à la vie économique et d'acquérir une formation, la durée de la présence en Suisse, l'état de santé et les possibilités de réintégration dans l'Etat de provenance. Selon la jurisprudence constante du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral, la personne doit en outre se trouver dans une situation de détresse personnelle. Ses conditions de vie et d'existence doivent être mises en cause de manière accrue par rapport à celles que connaissent généralement les autres étrangers. Lors de l'examen de demandes déposées par une famille, la situation de l'ensemble de cette

¹⁵⁶ www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2011/ref_2011-11-232.html.

dernière est prise en considération. La durée du séjour doit également être prise en compte en fonction du cas particulier. En effet, ni la loi ni la jurisprudence ne fixent une durée de séjour minimale pour les cas d'extrême gravité. En matière d'asile, en revanche, la personne concernée doit séjourner en Suisse depuis au moins cinq ans (art. 14, al. 2, let. a, LAsi). Ainsi, l'examen des demandes de régularisation des sans-papiers se fait au cas par cas. Le matériel statistique reproduit en annexe brosse un tableau général des pratiques des cantons en la matière (statistique des cas individuels d'une extrême gravité visés à l'article 30, alinéa 1, lettre b, de la loi sur les étrangers, annexe 3).

334. La situation des jeunes sans-papiers se voit améliorée avec la proposition du Conseil fédéral de leur permettre l'accès à l'apprentissage. En effet, le projet prévoit une réglementation de leur séjour en Suisse durant la durée de leur formation pour autant qu'ils remplissent certaines conditions. Les parents des personnes concernées ainsi que les frères et sœurs ont également la possibilité de déposer une demande de régularisation de leur séjour. Sous certaines conditions, une prolongation de l'autorisation de séjour au-delà de la fin de la formation est possible (pour une exposition plus détaillée du projet proposé par le Conseil fédéral, voir la section 3.3.d de la première partie et la section 5.5.e de la deuxième partie).

335. Sur la question particulière des conditions requises pour le mariage des sans-papiers, se reporter à la section 5.4.d de la deuxième partie. La CFM a publié une étude générale sur la situation des sans-papiers en Suisse, assortie de recommandations¹⁵⁷.

13. Procédures de naturalisation (paragraphe 18 des observations finales)

336. Tout en saluant la nouvelle législation sur la naturalisation, qui devrait entrer en vigueur en 2009, le Comité reste préoccupé par le fait que les cantons et les communes pourraient imposer des conditions plus sévères que la Confédération en matière de naturalisation et porter atteinte au droit à la vie privée, ainsi que par le fait que, faute de définition des critères d'intégration dans le cadre du processus de naturalisation, les assemblées municipales pourraient adopter des normes et décisions divergentes (art. 5 d) iii)). Le Comité encourage l'Etat partie à adopter des normes en matière d'intégration aux fins du processus de naturalisation, conformément à la Convention, et à prendre toutes les mesures efficaces et pertinentes nécessaires pour veiller à ce que, dans l'ensemble du territoire de l'Etat partie, les demandes de naturalisation ne soient pas rejetées pour des motifs discriminatoires.

337. Depuis le dernier cycle de suivi, la situation juridique en matière de procédure de naturalisation a fortement évolué. En 2003, le Tribunal fédéral avait estimé dans deux arrêts très importants que la décision de naturalisation n'est pas de nature purement politique, mais aussi juridique (un «acte d'application du droit»). En revanche, l'initiative populaire Pour des naturalisations démocratiques, lancée en 2003, voulait revenir à la doctrine et à la jurisprudence antérieures, selon lesquelles la naturalisation est un acte politique qui n'appelle aucune justification, la décision correspondante n'étant alors attaquable que si elle se fonde sur un droit légitime. L'initiative a été clairement rejetée en votation populaire le 1^{er} juin 2008, et la législation alignée sur la jurisprudence du Tribunal fédéral.

338. La modification du 21 décembre 2007 de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN; RS 141.0) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Ses articles 15a et suivants prévoient désormais que «tout rejet d'une demande de naturalisation doit être motivé» et que, en cas de vote en assemblée communale, «une demande de

¹⁵⁷ Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), Visage des sans-papiers en Suisse: évolution 2000 – 2010, Berne. Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), 2011, Les sans-papiers en Suisse. Recommandations de la Commission fédérale pour les migrations, Berne.

naturalisation ne peut être rejetée par les électeurs que si elle a fait l'objet d'une proposition de rejet motivée» (art. 15b LN). En outre, «les cantons instituent des autorités judiciaires qui connaissent des recours contre les refus de naturalisation ordinaire en qualité d'autorités cantonales de dernière instance» (art. 50 LN).

339. Suite à cette révision partielle, les cantons ont procédé aux modifications nécessaires ou ont édicté des directives pour assurer le respect de cette loi. Aujourd'hui, tous les cantons sauf deux connaissent le devoir de motivation et la possibilité de recourir à un tribunal cantonal en cas de décision négative quant à l'acquisition de la nationalité suisse. Les deux cantons qui font exception ont lancé une révision de leur législation, afin de rendre celle-ci conforme au droit fédéral; bien que ce ne soit pas encore chose faite, les voies de recours prévues en droit fédéral y sont ouvertes contre le refus d'une demande de naturalisation¹⁵⁸.

340. Dans la procédure de naturalisation, la connaissance d'une langue nationale est largement prise en compte en tant que critère d'intégration et condition indispensable à l'intégration professionnelle et sociale. Au fil de divers projets la Confédération a défini depuis 2009 des standards en ce qui concerne l'encouragement de l'apprentissage de la langue et d'évaluation de la connaissance de la langue seconde¹⁵⁹. A compter de 2014, les autorités disposeront d'instruments standardisés pour évaluer les compétences linguistiques. La Confédération recommandera aux autorités en charge des naturalisations d'évaluer les connaissances linguistiques des candidats selon cette procédure standardisée.

341. Plusieurs recours contre des décisions de naturalisation ont été soumis au Tribunal fédéral. Lorsque l'examen des faits conduit à conclure que seuls l'origine ou des symboles religieux (comme le port du foulard) ont motivé le refus, ce dernier est considéré comme s'appuyant sur une caractéristique sur laquelle l'article 8, alinéa 2, de la Constitution interdit de fonder une différence de traitement, et donc comme anticonstitutionnel¹⁶⁰. La Commission fédérale contre le racisme a relevé deux cas de refus discriminatoire de naturalisation depuis 2008.

342. Complément d'informations concernant l'évolution dans les cantons:

- Canton d'Argovie: dans le cadre de la mise en œuvre de la jurisprudence du Tribunal fédéral, des instructions ont été édictées à l'attention des communes, lesquelles ont pu participer à des formations en 2007. Des travaux sont actuellement menés en vue d'une révision totale de la loi relative au droit de cité cantonal et communal. Il s'agit d'instituer des conditions claires et homogènes au plan cantonal pour l'acquisition de la nationalité suisse. Par ailleurs, les communes doivent continuer de vérifier les critères d'intégration et de respect des autres conditions à la naturalisation. Enfin, la procédure de naturalisation doit être juste, transparente, correcte sur le plan constitutionnel et courir dans un délai approprié. De nouveaux instruments ont été élaborés dans le cadre de ce projet de loi. Ils visent à encourager un traitement égal et la non-discrimination lors de l'évaluation de l'intégration des personnes souhaitant la nationalité suisse. Il s'agit en particulier d'un test linguistique visant à évaluer la compréhension orale et d'un test de politique générale. L'entrée en vigueur de la loi entièrement révisée sera possible au 1^{er} janvier 2014, sous réserve de son adoption et de son acceptation lors d'une éventuelle votation populaire.

¹⁵⁸ Pour plus ample information sur l'évolution récente de la législation sur la naturalisation, consulter: www.ekm.admin.ch/de/themen/aktuelle_debatten.php.

¹⁵⁹ Concept-cadre relatif à l'encouragement des connaissances linguistiques, fide. Français (Italiano, Deutsch) en Suisse – apprendre, enseigner, évaluer.

¹⁶⁰ Voir par exemple ATF 129 I 232; ATF 134 I 49, ATF 134 I 56.

- Canton de Bâle-Campagne: lancée à la suite d'une initiative parlementaire, la révision de la loi sur le droit de cité, actuellement en cours, doit avant tout définir les conditions pour l'exclusion de la naturalisation d'étrangers qui bénéficient ou ont bénéficié de l'aide sociale (critères analogues à ceux d'autres cantons: il s'agit des requérants qui ont bénéficié de l'aide sociale au cours des 5 années précédant le dépôt de leur demande et à l'encontre de qui une réduction ou un arrêt de l'aide ont été prononcés en raison d'un comportement fautif ou qui n'ont pas coopéré avec les autorités en charge de l'aide sociale). La révision vise également à ancrer dans la loi les critères d'intégration appliqués depuis quelques années.
- Canton de Bâle-Ville: depuis 2012, le canton organise des réunions d'information à l'intention des candidats potentiels à la naturalisation et envoie un courrier d'estime à toutes les personnes ayant le droit de déposer une demande de naturalisation. Les candidats potentiels sont informés dans cette lettre personnelle qu'ils ont la possibilité d'être naturalisés et qu'ils peuvent recourir à l'offre en matière de conseils et de cours.
- Canton de Genève: tant la loi sur la procédure administrative que la législation cantonale en matière d'acquisition de la nationalité exigent que les décisions du Service cantonal des naturalisations soient motivées. Il en va de même pour les préavis émis par les communes genevoises et les décisions du Conseil d'Etat. Les décisions de refus en matière de naturalisation peuvent faire l'objet d'un recours devant la Chambre administrative de la Cour de justice.
- Canton de Glaris: les critères d'intégration, qui font partie des conditions légales de naturalisation, sont appliqués depuis le 1^{er} janvier 2011. Ils offrent aux personnes demandant la nationalité une meilleure garantie d'être traitées sur un pied d'égalité et de ne pas être l'objet de discriminations de la part des autorités compétentes.
- Canton de Lucerne: des directives ont été élaborées sur la base de la jurisprudence cantonale à l'intention des communes en vue de garantir une procédure non discriminatoire. Les communes respectent ces directives. Si tel n'était pas le cas, il y serait remédié par le biais d'une procédure de recours. L'obligation de motiver la décision ainsi que la protection juridique et judiciaire en vigueur dans le canton satisfont aux exigences légales.
- Canton de St-Gall: entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, la nouvelle loi sur la nationalité du canton de St-Gall (sGS 121.1) tient compte des obligations fédérales concernant le droit à une décision motivée ainsi qu'un possible recours à une autorité judiciaire pour les refus de naturalisation, et les a intégrées formellement. Désormais, les critères d'intégration relatifs à la naturalisation sont plus détaillés et l'ordonnance correspondante définit les conditions linguistiques minimales requises. Il a par ailleurs été procédé à une modification de fond, selon laquelle une autorité communale («conseil des naturalisations») décide de l'octroi du droit de cité communal. Les votes lors de réunions de citoyens ne sont plus organisés que pour les naturalisations contre lesquelles un recours a été engagé, et la décision doit être motivée. Enfin, les délais de résidence ont été augmentés pour passer à huit ans dans le canton et à quatre ans dans la commune, et une autorisation d'établissement est dorénavant nécessaire.
- Canton de Schwyz: les électeurs ont adopté la nouvelle loi sur le droit de cité lors de la votation populaire du 27 novembre 2011 (Feuille officielle du canton de Schwyz 2011 p. 1940 ss.), qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013. La nouvelle loi prévoit l'institution d'une autorité compétente pour les naturalisations, sachant que les communes peuvent transférer cette compétence à l'assemblée communale. L'obligation de motiver la décision est garantie et la protection juridique est assurée.

par le tribunal administratif cantonal. Outre son intégration dans la communauté suisse ainsi que dans le canton et la commune, le candidat à la naturalisation doit être accoutumé au mode de vie et aux usages du canton et de la commune et jouir d'une réputation irréprochable. Il doit signer une charte dans laquelle il accepte les valeurs fondamentales de la Constitution, dont fait partie l'interdiction de toute discrimination raciale. Sur le plan linguistique, il doit, à l'écrit, avoir le niveau de référence B1 et, à l'oral, le niveau de référence B2 pour la langue allemande.

- Canton de Soleure: le contrôle juridique exercé par le Gouvernement du canton permet de remédier, au cas par cas, à des refus discriminatoires latents. Pour les années 2006 à 2010, le canton de Soleure faisait partie des cantons affichant le nombre de naturalisations le plus faible, ce qui s'explique principalement par des pénuries de personnel qui ont pu être comblées à partir de 2011. Il s'agit de savoir si des réunions d'information peuvent en amont, par exemple dans l'optique de l'acquisition de l'autorisation d'établissement, familiariser le ressortissant étranger aux valeurs fondamentales de la Suisse ainsi qu'à son système politique et juridique. Pour cela, la personne doit avoir appris l'allemand standard suffisamment tôt.
- Canton d'Uri: les électeurs ont adopté en novembre 2010 une nouvelle loi sur le droit de cité, laquelle empêche toute discrimination et tout arbitraire lors de la procédure de naturalisation.
- Canton de Vaud: des mesures de formation destinées aux intervenants communaux dans le processus de demande de naturalisation ont été mises en place par le Canton afin d'assurer une uniformité de traitement et éviter toutes formes de discrimination. Le droit de recours contre toutes décisions communales reste cependant du ressort de l'administré (l'Etat étant consulté, à titre informatif, essentiellement sur la forme et non le fond). Des rencontres personnalisées avec les autorités exécutives communales sont menées par la responsable du Secteur étatique concerné, afin de fournir un cadre commun et assurer le respect des bases légales en vigueur. A ce jour, les autorités communales et cantonales vaudoises en matière de naturalisation n'utilisent aucun instrument standardisé de vérification des compétences linguistiques. Le système du droit de recours est largement appliqué dans le Canton de Vaud.
- Canton du Valais: l'approche adoptée depuis 2010 consiste à mieux prendre en considération les efforts accomplis par les candidats à la naturalisation en vue de s'intégrer. D'ici à fin 2012, toutes les communes recevront un aide-mémoire dans lequel sont expliqués les critères d'intégration minimaux requis. Il est prévu d'adapter la législation cantonale afin d'y ancrer les indispensables voies de droit.
- Canton de Zurich: le droit cantonal offre désormais la possibilité de faire examiner par une autorité judiciaire le refus d'une demande de naturalisation (mise en œuvre de la garantie de la voie de droit en vertu de l'art. 50 de la loi fédérale sur la nationalité). La révision de la loi sur la juridiction administrative (VRG, LS 175.2) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010. La loi prévoit que le conseil de district (1^{ère} instance) puis le tribunal administratif (2^e instance) examinent les décisions de naturalisation prises par les communes. En vue de garantir une procédure de naturalisation non discriminatoire, il est par ailleurs important que les connaissances linguistiques des candidats à la naturalisation soient vérifiées sur la base de critères standardisés. Pour éviter une inégalité de traitement des candidats, la Direction de la justice et de l'intérieur a mis au point une vérification uniforme des compétences linguistiques, qui sera mise à la disposition des communes à compter de 2013. Cet examen linguistique est axé sur les connaissances requises pour communiquer dans la vie au quotidien et doit permettre une appréciation juste et fiable.

- Canton de Zoug: depuis la révision de la loi cantonale sur la nationalité (BGS 121.3), en 2009, les décisions relatives aux naturalisations ne sont plus prises par le législatif mais par l'exécutif du canton, ce qui garantit une protection accrue contre la discrimination.

14. Gens du voyage (paragraphe 19 des observations finales)

343. Tout en notant avec satisfaction que les gens du voyage/les Yéniches sont reconnus par l'Etat partie comme une minorité culturelle nationale au titre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le Comité reste préoccupé par le fait que les gens du voyage, dont les Yéniches, les Sintis et les Roms, sont encore défavorisés à plusieurs titres et font l'objet de diverses formes de discrimination, en particulier dans les domaines du logement et de l'éducation. Il prend note avec préoccupation de l'absence de mesures susceptibles de protéger leur langue et leur culture ainsi que de la persistance de stéréotypes raciaux à leur encontre (art. 2 et 5). Le Comité recommande une nouvelle fois à l'Etat partie de redoubler d'efforts pour améliorer la situation des gens du voyage, en particulier en ce qui concerne l'exercice de leur droit au logement, de leur droit à l'éducation et de leurs droits culturels. L'Etat partie devrait adopter une politique nationale de coordination visant à protéger les droits des gens du voyage.

a) Observations générales

344. S'agissant des groupes de gens du voyage et des groupes ethniques tels que les Yéniches, les Manouches, les Sintis et les Roms (qui sont soit nomades soit sédentaires), il règne la plus grande confusion dans le débat public. Le débat tant suisse qu'eupéen a tendance à confondre le mode de vie et l'appartenance ethnique parfois intentionnellement, parfois pour des raisons d'opportunité politique.

345. En ce qui concerne l'appartenance ethnique, ce sont principalement des Yéniches, ainsi qu'un petit nombre de Manouches, qui vivent en Suisse. Les Yéniches sont des citoyens suisses avec les droits et obligations correspondants. La majorité d'entre eux se sont sédentarisés, parfois sous la contrainte et la persécution. Le mode de vie nomade demeure néanmoins un élément constitutif de leur conception de la vie et suscite un regain d'intérêt auprès des jeunes générations. Sur les quelque 30 000 Yéniches de Suisse, entre trois et cinq mille ont une vie semi-nomade. Ils passent l'hiver sur des aires de séjour (dans des caravanes, des chalets de bois ou des conteneurs); c'est là qu'ils sont inscrits auprès des autorités et paient l'impôt, et que les enfants sont scolarisés à l'école du quartier ou du village. En été, ils sillonnent la Suisse par petits groupes de familles et ont besoin d'aires de transit pour des séjours d'une à trois semaines.

346. Depuis le milieu du XX^e siècle, plusieurs générations de Roms ont émigré en Suisse à la suite de différents événements politiques (Printemps de Prague dans les années 1960, émigration en provenance de l'ex-Yougoslavie dans les années 1970 et 1980, réfugiés de guerre de Bosnie et du Kosovo dans les années 1990). Ces anciens immigrants sont aujourd'hui totalement intégrés et certains d'entre eux possèdent la nationalité suisse. Ils sont sédentarisés et ne s'identifient pas en tant que Roms auprès de personnes extérieures.

347. Depuis la chute du régime communiste en Europe de l'Est et du fait d'une situation économique de plus en plus tendue dans nombre de ces pays, la situation des Roms n'a fait que se détériorer. Ils y sont victimes d'agressions racistes et de discrimination raciale et sont mis au ban de la société, au point qu'il est aujourd'hui difficile de qualifier leur mode précaire de (sur-)vie comme étant sédentaire. Cela incite de nombreux Roms à émigrer et, pour certains, à vivre dans des pays occidentaux en y mendiant ou en y exerçant un travail non déclaré.

348. Il existe enfin des Roms de l'étranger, qui viennent le plus souvent de France ou d'Italie, parfois de l'Est. Ils sont quelques centaines à traverser la Suisse l'été, où ils tentent de travailler ou de faire du commerce. A la différence des Yéniches, ils se déplacent en groupes importants, à bord de nombreuses caravanes. Cela occasionne des problèmes en Suisse du fait de son territoire petit et du manque d'aires de transit appropriées. L'été, les médias se font largement l'écho de ces problèmes¹⁶¹.

349. Cette vue d'ensemble succincte montre les besoins et problématiques très divers de ces différents groupes. Seule une analyse différenciée peut permettre d'y apporter des réponses objectives et pérennes.

350. Ci-après, l'accent est mis sur la situation des Yéniches. La question des aires de séjour et de transit pour les gens du voyage est évoquée à la fin du chapitre. La situation des Roms établis ou naturalisés en Suisse n'est pas approfondie étant donné qu'elle ne soulève aucune question spécifique.

b) *Reconnaissance, organisation et soutien des Yéniches en Suisse*¹⁶²

351. La Suisse est le seul pays d'Europe qui reconnaît les Yéniches en tant que minorités conformément à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe. Elle reconnaît également le yéniche comme langue de minorité non territoriale au sens de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires.

352. La Confédération verse depuis 1986 à la Radgenossenschaft der Landstrasse, l'association faitière des Yéniches de Suisse, une subvention annuelle avoisinant les 250 000 francs, soit 85 % de ses frais de fonctionnement. L'association assure la médiation entre les autorités et les gens du voyage, elle s'engage pour la création et l'entretien des aires de séjour et de transit, elle conseille les gens du voyage sur les problèmes concernant leurs autorisations commerciales ou la scolarisation des enfants, et les assiste plus généralement sur toutes les questions ayant trait à l'aide juridique et sociale. Elle gère un centre de culture et d'information, qui propose des cours de formation. Grâce à elle, la Confédération consolide la représentation des intérêts d'une minorité culturelle de Suisse par le truchement d'une organisation indépendante de l'Etat, cogérée par les gens du voyage eux-mêmes.

353. La Confédération a par ailleurs créé en 1997 la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, qui s'emploie à améliorer les conditions de vie de la population nomade et à préserver leur mode de vie. Au conseil de fondation siègent des représentants des gens du voyage, mais aussi de la Confédération et des cantons. La présence de l'association Radgenossenschaft der Landstrasse y garantit que les gens du voyage se reconnaissent bien dans les propositions, recommandations et actions de la fondation, et les acceptent. La Fondation a reçu un crédit-cadre de 750 000 francs pour la période 2002-2006, et un autre de tranches annuelles de 150 000 francs a été approuvé pour la période 2007-2011.

354. Le premier Centre européen de documentation et de rencontre des Yéniches a ouvert ses portes en novembre 2003 à Zurich. Les gens du voyage y ont eux-mêmes créé une exposition consacrée à leur histoire et à leur culture. La fondation Assurer l'avenir des gens

¹⁶¹ Voir à ce propos: Galizia Michele, „Fahrende – Jenische – Roma – Manouche: Von was sprechen wir? Gefährliche Vermischungen.“, Tangram, CFR, Berne (pas encore paru).

¹⁶² Pour plus ample information, se reporter au Troisième rapport du gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales du 25 janvier 2012: www.edi.admin.ch/frb/00497/00498/01456/index.html?lang=fr. Se reporter également au numéro de Tangram mentionné plus haut sur la situation des Yéniches en Suisse.

du voyage suisses et l'OFC, une majorité de cantons et le Service de lutte contre le racisme ont notablement participé à son financement.

c) *Langue*

355. La langue yéniche est, pour une partie des Yéniches, une composante notable de leur identité commune. Elle se transmet au sein du groupe et possède toujours, aux yeux de beaucoup, un caractère de langue secrète. En ratifiant la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, la Suisse a reconnu le yéniche comme langue de minorité non territoriale¹⁶³.

356. L'Office fédéral de la culture soutient depuis 2007 le projet La langue yéniche. Celui-ci vise à recenser le patrimoine linguistique yéniche et à garantir son avenir, à étudier le yéniche et encourager sa diffusion et son utilisation par les gens du voyage eux-mêmes. Le projet prévoit la réalisation d'un DVD proposant 18 entretiens en yéniche sur divers thèmes qui reflètent le quotidien des Yéniches et concernent plus particulièrement leur langue et leur culture. Dans une seconde étape, un dictionnaire yéniche sera réalisé et publié.

d) *Scolarisation*

357. Les établissements scolaires publics sont bien entendu ouverts aux gens du voyage. (art. 62 et 19, Cst.). La scolarisation des enfants dans des écoles ordinaires n'est toutefois pas facilement conciliable avec la vie nomade. Ceux-ci obtiennent en général sans difficulté la dispense d'assiduité nécessaire pour les mois d'été. Ils restent en contact avec leur école, se font expédier les cours et renvoient aux enseignants leurs devoirs à corriger. L'encadrement par les enseignants reste assuré avec l'envoi des dossiers pédagogiques et la correction des devoirs pendant les plages de nomadisme. Mais ces absences d'une demi-année se traduisent fréquemment par un déficit scolaire, qui peut pénaliser les enfants dans la recherche d'une place d'apprentissage, lorsqu'ils décident de ne pas accompagner leurs parents et apprendre leur métier. Les gens du voyage et leurs organisations sont de plus en plus conscients de ces problèmes et cherchent à y remédier¹⁶⁴.

358. Les enfants de familles nomades participent souvent aux activités rémunérées de la famille avant la fin de leur scolarité obligatoire. Les gens du voyage y voient un temps d'apprentissage, qui prépare l'enfant à sa vie active nomade. Cette situation fait problème au regard des dispositions du droit du travail relatives à la protection de l'enfance, notamment pour ce qui est de l'interdiction du travail des enfants. De plus, les gens du voyage déplorent que leurs enfants qui entrent si précocement dans la vie active n'obtiennent pas de diplôme de fin d'études reconnu. Là encore, des pourparlers sont en cours pour trouver des solutions viables.

e) *Aires de séjour et de transit*

359. Leur culture et leur mode de vie exposent les gens du voyage à la discrimination indirecte, surtout pour ce qui est de l'aménagement du territoire et des règlements de police sur la construction et l'activité commerciale. Il est en particulier difficile d'offrir suffisamment d'aires de séjour pour les Yéniches suisses en hiver et d'aires de transit pour des gens du voyage aux besoins divers l'été (gens du voyage yéniches en petits groupes

¹⁶³ Le Conseil fédéral a approuvé en 2009 le quatrième rapport périodique de la Suisse relatif à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires: www.bak.admin.ch.

¹⁶⁴ Le présent chapitre s'appuie sur les données de l'Office fédéral de la culture: www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04265/index.html?lang=fr.

séjournant plusieurs semaines sur une aire et Roms étrangers en groupes importants séjournant brièvement sur une aire).

360. Les enquêtes révèlent qu'il y avait 14 aires de séjour en 2010 (soit 2 de plus qu'en 2005), ce qui couvre un petit tiers des besoins des gens du voyage de Suisse. La situation a très peu évolué aussi en ce qui concerne les aires de transit: on en comptait 43 en 2010, mais 44 en 2005¹⁶⁵.

361. La procédure de création de nouvelles aires de séjour et de transit pour gens du voyage est souvent longue et complexe, car elle touche à plusieurs niveaux de compétences. Les cantons, dont relève l'aménagement du territoire, coordonnent les souhaits d'emplacements grâce à leurs plans directeurs. Les communes sont tenues d'inscrire ces besoins dans leurs plans d'affectation. Dans certaines d'entre elles, la population a un droit de codécision et peut rejeter en votation populaire les projets proposés¹⁶⁶. Le Tribunal fédéral a cependant indiqué que selon le droit en vigueur, il convient à tous les niveaux de tenir compte des besoins d'espace spécifiques des gens du voyage dans l'aménagement du territoire¹⁶⁷.

362. Dans un rapport publié en 2006, le Conseil fédéral fait part de sa volonté d'améliorer l'échange entre les cantons et les communes et l'intensification de la coopération intercantonale à tous les stades de la réalisation d'une aire de séjour ou de transit¹⁶⁸. Pour cela, les structures intercantionales et tripartites existantes devraient être mieux utilisées, à savoir la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP et la Conférence tripartite des agglomérations. Consultée à ce sujet, la DTAP insiste sur le fait qu'un échange d'informations et d'expériences entre les cantons a déjà lieu et qu'il est très utile. En revanche, la DTAP ne soutient pas l'idée d'inclure les projets d'aires d'accueil pour les gens du voyage dans les projets d'agglomération et de faire dépendre l'octroi des subventions fédérales de la réalisation effective des aires de séjour/transit. A son avis, l'instrument des programmes d'agglomération est très complexe et il faut éviter de le surcharger encore avec des thématiques supplémentaires. Cette position est soutenue par quelques cantons.

363. Parmi les développements positifs de ces dernières années, il faut mentionner la planification directrice des cantons et les concepts globaux concernant la problématique des gens du voyage. Si en 2005, les besoins des gens du voyage étaient pris en compte et concrétisés dans cinq plans directeurs cantonaux seulement, ils l'étaient dans quatorze d'entre eux à la fin 2010. En outre, trois cantons dont les plans directeurs sont en cours d'élaboration ont des projets dans ce sens. Quant aux communes, plusieurs d'entre elles ont suivi les indications cantonales et adapté leurs plans d'affectation pour y garantir l'existence juridique des aires pour les gens du voyage, de sorte qu'elles ne puissent pas être supprimées au profit d'une autre installation. Les projets positifs que les communes développent dans ce sens sont néanmoins parfois mis en échec par la volonté populaire. La

¹⁶⁵ Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, 2010, Gens du voyage et aménagement du territoire, rapport de situation 2010, Saint-Gall.

¹⁶⁶ Une nouvelle aire de séjour pour gens du voyage a été refusée en votation populaire dans la commune genevoise de Versoix, ainsi qu'une autre dans la commune neuchâteloise de Boudevillers (59 % de voix contre, 41 % pour). À Winterthur, un projet d'aire de séjour pour gens du voyage a été rejeté au vote du plan d'occupation des sols.

¹⁶⁷ Aussi les plans d'aménagement doivent-ils prévoir des zones et des emplacements appropriés, qui puissent servir de lieu de résidence à ce groupe de population, conformément à ses traditions (ou, le cas échéant, les autorités compétentes doivent-elles adapter la réglementation de zones à bâtir existantes pour permettre ce type d'utilisation du sol». ATF 129 II 321, 327.

¹⁶⁸ Rapport du Conseil fédéral sur la situation des gens du voyage en Suisse, Berne, octobre 2006.

commune de Schwyz a par exemple proposé la création d'une zone spéciale, qui a été rejetée le 26 septembre 2010 (avec 2 662 non et 1 661 oui).

364. La loi fédérale sur l'encouragement de la culture du 11 décembre 2009 (LEC; RS 442.1) constitue elle aussi une évolution positive, car elle offre une base légale plus large pour les mesures prises par la Confédération afin de permettre aux gens du voyage de mener la vie qui correspond à leur culture (art. 17 LEC).

365. La mise à disposition d'aires de transit pour les gens du voyage étrangers est un réel problème. Du fait du manque d'aires de transit de grande envergure, il arrive régulièrement que ceux-ci s'installent sans autorisation sur des terrains qui ne sont pas prévus à cet usage. Il en résulte inévitablement des conflits avec la population locale, notamment en raison de problèmes de déchets. Selon les estimations, il manque – en plus des aires existantes – 10 grandes aires de transit aménagées en fonction des besoins des gens du voyage étrangers¹⁶⁹. La création d'aires adéquates (situées notamment le long des grands axes de transit) que les gens du voyage étrangers pourraient utiliser est donc devenue une priorité dans certains cantons. Ainsi, plusieurs nouvelles aires sont en projet ou en préparation:

- Dans le canton de Genève, à Versoix, le parlement cantonal a adopté, en novembre 2010, une loi ouvrant un crédit d'investissement pour l'aménagement d'une grande aire de séjour. L'aire de séjour est à disposition des forains et des gens du voyage depuis le 28 septembre 2012.
- Dans le canton du Jura, à Delémont, une aire de transit de remplacement est prévue et les travaux se poursuivent.
- Dans le canton de Neuchâtel, une fiche de coordination portant sur la création d'une aire de transit pour les gens du voyage a été décidée par le gouvernement cantonal en vue de l'adoption du plan directeur cantonal en juin 2012. Ce document précise que le site présentera une surface de l'ordre de 4 000 m² et qu'il doit être situé sur l'axe est-ouest du littoral neuchâtelois. Il est proposé de faire usage d'un plan d'affectation cantonal afin de régler les aspects relevant de l'aménagement du territoire.
- Dans le canton de Zurich, le Conseil communal de Winterthur a accepté l'aménagement d'une nouvelle aire de transit de 20 places (avant tout destinée aux gens du voyage suisses) le 5 mars 2012. Le canton travaille aussi à la création de nouvelles aires s'inscrivant dans un modèle cantonal d'ensemble. Le projet de plan directeur cantonal prévoit une aire de séjour et cinq de transit (en plus des 4 aires de séjour et des 8 aires de transit existantes).
- Le canton de Berne procède actuellement à une étude d'implantation de nouvelles aires de séjour, de passage et de transit. Les chantiers devraient démarrer au printemps 2012.
- Dans le canton de Fribourg, les conditions préalables ont été mises en place pour l'aménagement d'une nouvelle aire de transit à Sâles. Des discussions sont également en cours avec le canton de Vaud pour améliorer la qualité de l'aire de transit de la Broye à Payerne (VD).
- Dans le canton de Soleure, les efforts se poursuivent pour la création d'une aire de transit pour les gens du voyage suisses et étrangers à Oensingen (en plus de l'aire de transit existante pour gens du voyage suisses à Granges-sur-Soleure). La

¹⁶⁹ www.bak.admin.ch/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=fr

modification du plan directeur a fait l'objet d'une présentation publique, et les études de nouvelles aires destinées aux gens du voyage suisses ont commencé.

- Dans le canton du Valais, deux aires de transit sont projetées dans les régions Haut-Valais et Valais central. Un projet a été élaboré en 2009. Parmi les terrains envisageables se trouvent deux terrains appartenant à la Confédération, jusqu'ici utilisés par l'armée.
- Le canton d'Argovie cherche des emplacements pour l'aménagement de quatre aires supplémentaires (une aire de séjour dans l'agglomération et trois aires de transit dans les régions d'Aarau Est, Freiamt et Lenzburg). En novembre 2007, le parlement cantonal a voté un crédit-cadre pour l'aménagement de ces aires. En 2011–2012, le canton d'Argovie va assainir et équiper avec de nouvelles infrastructures deux aires de transit existantes, sur les communes d'Aarau et Windisch.
- Dans le canton de Saint-Gall, une quatrième aire de séjour est en cours d'aménagement sur le territoire de la ville de Saint-Gall. La modification du plan de zone et les plans ont été mis à l'enquête publique fin 2009. Quant aux six nouvelles aires de transit prévues dans le concept 2006, le Parlement cantonal a voté un crédit de 2,85 millions de francs de 2007 à 2009 pour la création de deux d'entre elles. En revanche, il a refusé d'entrer en matière sur une autre enveloppe de 5,89 millions de francs destinée à financer l'aménagement des autres. Deux emplacements ont été retenus pour les deux nouvelles aires de transit, l'un sur la commune de Gossau, l'autre sur la commune de Thal, sur un ancien site militaire.
- Le canton de Bâle-Campagne a élaboré un projet de loi sur les aires de stationnement et de transit pour les gens du voyage (Gesetz über Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende). Le texte envisagé s'appuie sur la mission définie dans la constitution cantonale, qui prévoit que le canton et les communes viennent en aide aux gens du voyage à la recherche d'aires de séjour et de transit, et stipule que le canton et les communes doivent procéder ensemble à la délimitation de ces aires. Il définit en même temps les obligations du canton et des communes en matière d'aménagement du territoire, d'organisation et de financement. Le projet de plan directeur cantonal précise les contraintes légales pour ce qui est de l'aménagement du territoire. Il a fait l'objet d'une procédure de consultation cantonale jusqu'au début du mois de novembre 2011; les résultats sont actuellement évalués.

366. Avec la réduction des effectifs de l'armée, de nouveaux sites seront transférés dans le parc immobilier disponible et pourront, le cas échéant et pour autant qu'ils répondent aux critères, être proposés aux cantons pour des aires pour les gens du voyage. Chaque demande émanant d'un canton, d'une commune ou de la Fondation pour un site qui pourrait convenir comme aire de séjour ou de transit pour les gens du voyage est examinée.

367. Pour plus ample information sur la situation des Yéniches et autres gens du voyage, se reporter au Troisième rapport du gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, de janvier 2012.

15. Ratification de la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (chiffre 20 des observations finales)

368. Le Comité encourage l'Etat partie à ratifier la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (résolution 45/158 de l'Assemblée générale du 18 décembre 1990, annexe).

369. La Convention de l'ONU dispose que les travailleurs migrants doivent bénéficier des mêmes conditions de travail que celles dont bénéficient les nationaux de l'Etat d'emploi, indépendamment de la régularité ou de l'irrégularité de leur présence.

370. Bien qu'elle garantisse la plupart des droits prévus dans la Convention aux personnes en séjour régularisé, la Suisse n'a pas ratifié la convention, surtout parce que ce texte entend garantir aux travailleurs migrants présents irrégulièrement les mêmes conditions de travail que celles dont bénéficient les nationaux de l'Etat partie.

371. La législation suisse en vigueur n'est pas compatible avec les exigences de la Convention, d'autant que la nouvelle main-d'œuvre migrante provenant d'Etats tiers et ne pouvant invoquer l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE/AELE doit remplir plusieurs conditions d'admission (en particulier les art. 18 à 24 LEtr). En cas de ratification, la Suisse devrait accorder un droit de séjour temporaire aux travailleurs migrants présents de manière irrégulière afin que ceux-ci puissent faire valoir leurs droits envers leurs employeurs devant les tribunaux. Une adaptation de la loi allant dans ce sens ne semble pas applicable actuellement, et, en règle générale, la Suisse ne signe pas les accords internationaux dont elle n'est pas en mesure de garantir la ratification ni la transposition dans le droit national.

16. Mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Durban (chiffre 21 des observations finales)

372. Le Comité recommande à l'Etat partie, lorsqu'il applique dans son ordre juridique interne les dispositions de la Convention, en particulier celles des articles 2 à 7, de tenir compte des passages pertinents de la Déclaration et du Programme d'action de Durban, adoptés en septembre 2001 par la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (A/CONF.189/12, chap. I). Il l'invite aussi instamment à inclure dans son prochain rapport périodique des renseignements spécifiques sur les plans d'action adoptés et les autres mesures prises pour mettre en œuvre la Déclaration et le Programme d'action de Durban au niveau national.

373. La Suisse a apporté une contribution active et efficace à la préparation et à la mise sur pied de la Conférence mondiale contre le racisme. Elle a en outre accueilli à Genève, en 2009, la Conférence d'examen de Durban et participé de près à la commémoration du dixième anniversaire de la Conférence mondiale contre le racisme (Commemoration of the Durban Declaration and Programme of Action) du 22 septembre 2011 à New York. La présence de la Suisse à la Conférence mondiale lui a permis de s'interroger sur les mesures existantes et de fixer des priorités en conséquence.

374. Soucieux d'exprimer la volonté du gouvernement de traduire dans les faits les résultats de la Conférence mondiale, le Conseil fédéral a créé, par arrêté du 21 février 2001, le Service de lutte contre le racisme (SLR). Ce service définit la politique de la Confédération en matière de prévention du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie ainsi que de promotion des droits de l'homme. Il encourage, coordonne et connecte entre elles les mesures internes à l'administration, ainsi que les initiatives cantonales et communales contre le racisme, tout en offrant une assistance technique et financière aux autorités et institutions concernées. Il coopère avec les institutions compétentes au niveau international (ONU, OSCE, Conseil de l'Europe, etc.) et favorise l'échange avec les organisations non gouvernementales et les instituts de recherche.

375. Les mesures spécifiques en relation avec la Déclaration de Durban déjà évoquées dans le précédent rapport ont été poursuivies en particulier dans les domaines suivants:

a) Protection et aide des victimes potentielles, professionnalisation de la prévention et de l'intervention en cas de conflit ainsi que constitution et professionnalisation d'organisations de groupes-cibles comme les personnes de couleur ou

les gens du voyage: depuis 2008, le SLR finance un projet piloté par la CFR en collaboration avec Humanrights.ch et d'autres services de consultation en cas de racisme afin de réaliser un monitoring sur les cas de racisme en Suisse (Dokumentations- und Monitoringsystem DoSyRa). Tout au long de la phase de projet (2012–2014), le Réseau de consultation pour victimes du racisme mettra l'accent sur la professionnalisation et l'assurance qualité du conseil aux victimes de discriminations racistes, l'objectif étant d'élaborer des rapports nationaux de qualité et d'institutionnaliser le projet dans les cantons hébergeant des centres de consultation.

Trois projets menés dans le cadre du Programme national de recherche «Intégration et exclusion» (PNR 51, 2003–2007) ont spécifiquement porté sur l'histoire de la discrimination des gens du voyage, Yéniches, Sinti et Roms en Suisse. Le programme a étudié le rôle, les activités et les discours des acteurs institutionnels dans les domaines de la politique, de la législation, de la justice et de l'opinion publique, qui contribuent aux processus d'intégration et d'exclusion. A également été abordé l'impact de l'action des institutions et des autorités sur l'identité des personnes concernées.

b) Prévention de la discrimination et intégration des migrants: la décision d'accorder davantage de poids à la protection contre la discrimination dans le cadre de la politique suisse en matière de migration et d'intégration a déjà été abordée à plusieurs reprises (voir en particulier chap. 12, partie 3).

c) Lutte contre les nouvelles formes de racisme: le SLR a rassemblé les résultats du Programme national de recherche «Extrémisme de droite: causes et contre-mesures» (PNR 40+) dans une brochure destinée au public. Auparavant, un Service spécialisé Extrémisme dans l'armée avait déjà été créé. Le Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet SCOCI a inscrit le racisme et l'extrémisme de droite au nombre de ses thèmes prioritaires.

376. Pour une vue générale des mesures et des projets en cours en Suisse, se reporter notamment à la section 3.4.b de la première partie.

17. Ratification de l'amendement apporté à l'article 8, alinéa 6, de la Convention (chiffre 22 des observations finales)

377. Le Comité recommande à l'Etat partie de ratifier la modification du paragraphe 6 de l'article 8 de la Convention, adoptée le 15 janvier 1992 à la quatorzième réunion des Etats parties à la Convention et approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/111 du 16 décembre 1992. À cet égard, il appelle l'attention de l'Etat partie sur la résolution 61/148 du 9 décembre 2006 de l'Assemblée générale, dans laquelle celle-ci a demandé instamment aux Etats parties de hâter leurs procédures internes de ratification de la modification et d'informer le Secrétaire général de leur acceptation de cette modification par écrit et dans les meilleurs délais.

378. La Suisse a accepté cet amendement dès le 16 décembre 1996.

18. Publication du rapport et des recommandations finales (chiffre 23 des observations finales)

379. Le Comité recommande que les rapports de l'Etat partie soient rendus accessibles au public dès leur publication et que les observations du Comité concernant ces rapports soient également diffusées dans les langues officielles et nationales.

380. Le gouvernement suisse publie ses rapports nationaux ainsi que les observations finales du Comité sur les sites Internet de la Direction du droit international public (DDIP)

du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)¹⁷⁰ et de l'Office fédéral de la justice (OFJ) rattaché au Département fédéral de justice et police (DFJP)¹⁷¹. Après les avoir approuvés, le Conseil fédéral publiera les présents septième, huitième et neuvième rapports sur le site Internet du SLR dans les trois langues nationales¹⁷².

381. Le public peut également s'informer sur le site Internet du Centre suisse de compétence pour les droits humains¹⁷³ et sur celui de plusieurs ONG suisses actives dans le domaine des droits humains et bénéficiant à ce titre du soutien financier de la Confédération¹⁷⁴. A l'aide de fonds alloués par la Confédération, l'Université de Berne a développé un index universel des droits de l'homme sous la forme d'une banque de données en ligne permettant d'accéder en un coup d'œil, pour chaque pays et chaque droit, à l'information en matière de droits humains émanant du système des Nations Unies. L'index contient aussi toutes les observations et recommandations relatives à la Suisse formulées par les organes de traités (depuis 2000) et les procédures spéciales (depuis 2006)¹⁷⁵.

382. Un exemplaire des rapports et des observations finales est aussi remis à toutes les instances cantonales et communales qui ont participé à l'élaboration des rapports et qui sont concernés par sa mise en œuvre et par les observations finales du Comité. Il en va de même pour chaque office fédéral et chaque service directement concerné. Les rapports sont disponibles en français, en allemand et en italien, les observations finales étant rédigées en français et en anglais.

19. Consultation des organisations de la société civile et d'autres acteurs (chiffre 24 des observations finales)

383. Le Comité recommande à l'Etat partie de consulter largement les organisations de la société civile qui œuvrent à la protection des droits de l'homme et, en particulier, luttent contre la discrimination raciale, dans le cadre de l'élaboration de son prochain rapport périodique.

384. Le présent rapport est le fruit du travail conjoint de la Direction du droit international public et du Service de lutte contre le racisme, en collaboration avec les divers offices fédéraux compétents. Il résulte de nombreuses procédures de consultation auxquelles ont participé l'administration fédérale, les cantons et les organisations intéressées. Les cantons ont été entendus aussi bien directement que par le truchement de la Conférence des gouvernements cantonaux et des conférences des directeurs spécialisés, dans le cadre d'une consultation technique. Les villes et les communes ont elles aussi été intégrées dans le processus d'élaboration. Certaines organisations spécialisées ont par ailleurs eu la possibilité de se prononcer sur le rapport, dont la version définitive tient compte des propositions et des remarques.

20. Autres recommandations à l'intention de l'Etat partie (chiffres 25 à 27 des observations finales)

385. Les chiffres 25 et suivants des observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale contiennent une série de recommandations d'ordre administratif à

¹⁷⁰ www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/human/humri/humtr/humrep.html.

¹⁷¹ www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/staat_und_buerger/menschenrechte2/uno-sozialpakt_und.html.

¹⁷² www.edi.admin.ch/frb/00497/01770/01772/index.html?lang=fr.

¹⁷³ www.skmr.ch/frz/home.html.

¹⁷⁴ www.humanrights.ch/fr/Accueil/index.html.

¹⁷⁵ www.uhri.ohchr.org/fr/.

l'intention de la Suisse, sur lesquelles celle-ci prend position dans le cadre de la présentation orale.

Sigles et abréviations

Sigles

AELE	Association européenne de libre-échange
AIEP	Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision
al.	alinéa(s)
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
art.	article
ATF	Arrêts du Tribunal fédéral suisse (recueil officiel)
AVS / AI	Assurance-vieillesse et survivants / assurance-invalidité
BFEH	Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées
CAT	Comité des Nations Unies contre la torture
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
CFR	Commission fédérale contre le racisme
Cst. cant.	Constitution cantonale
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CE	Communauté européenne
CEDH	Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (RS 0.101)
cf.	confer (voir)
chap.	chapitre
CICAD	Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation
COIS	Coordination des organisations islamiques de Suisse
consid	considérant (dans les ATF)
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPC	Code de procédure civile
CPM	Code pénal militaire du 13 juin 1927 (RS 321.0)
CPP	Code de procédure pénale
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999

Sigles

	(RS 101)
DCI	Délégués cantonaux à l'intégration
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
doc.	document, documentation
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
FED	Fondation éducation et développement
FOIS	Fédération des organisations islamiques de Suisse
fr.	francs suisses
FSCI	Fédération suisse des communautés israélites
GRA	Fondation contre le racisme et l'antisémitisme
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (volume [année] numéro)
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LAsi	Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (RS 142.31)
LAVI	Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (Loi sur l'aide aux victimes; RS 312.5)
LEg	Loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (RS 151.1)
let	lettre
LETr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (RS 02.024)
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
LTAF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32)
LUsC	Loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (RS 364)
n.	note
no	numéro
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ODM	Office fédéral des migrations

Sigles

OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFL	Office fédéral du logement
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral du sport
OIE	Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (RS 142.205)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies (Nations Unies)
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
p.	page
par.	paragraphe
p. ex.	par exemple
PJLS	Plateforme des juifs libéraux de Suisse
PIC	Programmes d'intégration cantonaux
PNR	Programme national de recherche
RO	Recueil officiel du droit fédéral (citations: par année et/ou par vol., p.)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
s., ss	et suivant(e)/s
SCR	Conseil suisse des religions - Swiss Council of Religions
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
UNHCHR	Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Annexes

Annexe 1

Tableaux de la partie 1

Tableau 1a, partie 1, chapitre A.2

Population résidante permanente étrangère selon la nationalité (2007-2010)

<i>Pays d'origine</i>	2007	2008	2009	2010 en %	
Italie	291 185	291 585	290 631	287 130	16,3
Allemagne	203 225	234 640	251 852	263 271	14,9
Portugal	183 028	196 842	206 019	212 586	12,0
Serbie-et-Monténégro	188 075	184 428	181 292	...	...
Serbie	...	...	...	121 908	6,9
Kosovo	...	...	...	58 755	3,3
Monténégro	...	...	...	2 022	0,1
France	79 278	87 385	92 473	95 643	5,4
Turquie	73 157	72 204	71 584	71 835	4,1
Espagne	65 850	65 166	64 974	64 126	3,6
Macédoine	60 184	59 909	60 043	60 116	3,4
Bosnie-Herzégovine	39 414	37 631	35 907	35 513	2,0
Croatie	37 998	36 281	35 118	33 507	1,9
Autres pays d'origine	380 699	403 644	424 111	459 865	26,0

Source: OFS, PETRA (jusqu'en 2009). Sans les titulaires d'une autorisation de courte durée (< 12 mois) ni les personnes relevant du domaine de l'asile.

Notes: Etat au 31 décembre de chaque année considérée.

Depuis 2010, OFS, STATPOP. Changement de méthode et de définition pour la population résidante permanente: la population résidante permanente comprend désormais aussi les personnes dans le processus d'asile résidant depuis 12 mois ou plus en Suisse.

Tableau 1b, partie 1, chapitre A.2

Population résidante permanente étrangère selon le continent d'origine (2007-2010)

<i>Continent</i>	2007	2008	2009	2010 en %	
Europe	1 385 845	1 443 953	1 479 738	1 504 943	85,2
dont Etats de l'UE/AELE	971 891	1 037 105	1 077 558	1 101 501	62,4
Afrique	51 867	54 791	57 704	71 527	4,0
Amérique	66 093	69 777	72 693	74 511	4,2
Asie	94 452	96 864	99 307	110 549	6,3
Australie, Océanie	3 560	3 845	3 996	3 990	0,2
Apatriides, nationalité inconnue	276	485	566	757	0,0
Total	1 602 093	1 669 715	1 714 004	1 766 277	

Tableau 2a, partie 1, chapitre A.3
Immigration selon la nationalité (2007-2010)

<i>Pays d'origine</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Europe	112 514	127 251	104 763	104 206
Allemagne	40 941	46 296	33 876	30 719
Portugal	15 351	17 657	13 601	12 720
France	11 603	13 852	11 137	11 726
Italie	8 540	10 025	8 668	10 226
Royaume-Uni	5 217	5 773	5 045	5 697
Espagne	2 139	2 492	2 622	3 384
Autriche	2 859	3 210	2 792	2 605
Serbie-et-Monténégro	5 382	5 107	4 695	...
Kosovo	...	...	...	2 402
Serbie	...	...	...	2 329
Turquie	2 089	2 207	2 251	2 051
Pays-Bas	1 866	1 997	1 532	1 684
Macédoine	1 240	1 228	1 238	1 159
Bosnie-Herzégovine	933	994	740	752
Croatie	570	554	549	442
Autres pays d'Europe	13 784	15 859	16 017	16 310
Autres continents				
Afrique	6 877	7 557	7 356	8 585
Amérique	11 077	12 040	11 707	12 244
Asie	12 536	13 834	13 627	13 581
Australie, Océanie	819	871	765	769
Apatrides, nationalité inconnue	32	76	51	110
Total	143 855	161 629	138 269	139 495

Source: OFS, PETRA. Sans les titulaires d'une autorisation de courte durée (< 12 mois) ni les personnes dans le processus d'asile.

Tableau 2b, partie 1, chapitre A.3
Étrangers entrés en Suisse, par motif d'immigration (2011)

Regroupement familial	45 048	31,6
Etrangers avec activité lucrative contingentée	11 258	7,9
Etrangers avec activité lucrative non contingentée	57 207	40,2
Etrangers sans activité lucrative	5 429	3,8
Retour en Suisse	55	0,0
Formation et perfectionnement professionnel	16 037	11,3
Réfugiés reconnus	3 139	2,2
Cas de rigueur	2 700	1,9
Autres entrées en Suisse	1 598	1,1
Total	142 471	100,0

Source: Office fédéral des migrations, février 2012.

Tableau 3a, partie 1, chapitre A.4
Statistique en matière d'asile* (2011)

<i>Effectif des personnes à la fin de la période</i>	<i>Fin 2010</i>	<i>Fin 2011</i>	<i>+/- en %</i>	<i>Femmes</i>	<i>Hommes</i>
Total des personnes dans le processus asile en Suisse	36 788	40 677	10,6	15 521	25 156
Total des personnes dans le processus procédure	12 915	16 915	31,0	5 173	11 741
Total des personnes admises provisoirement	23 471	23 310	-0,7	10 164	13 146
Total des cas spéciaux	402	452	12,4	184	268
Total des personnes avec soutien à l'exécution du renvoi	7 262	7 110	-2,1	1 292	5 818
Total des personnes avec documents de voyage obtenus	4 138	3 541	-14,4	707	2 834
Total des personnes dans l'organisation du départ	2 082	2 212	6,2	357	1 855
Total des réfugiés reconnus 1)	25 342	26 978	6,5	11 567	15 411
Total des personnes dans le domaine asile (y c. soutien à l'exécution du renvoi)	69 392	74 765	7,7	28 380	46 385

Source: Office fédéral des migrations, février 2012.

* Toutes les données de la présente statistique en matière d'asile 2011 relatives aux réfugiés reconnus se fondent sur l'effectif de novembre 2011.

Tableau 3b, section 1, chapitre A.4
Personnes dans le processus d'asile selon la nationalité* (2007-2010)

<i>Pays d'origine</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Serbie*	7 844	7 059	6 115	4 269
Kosovo	...	...	...	709
Sri Lanka	2 356	3 101	3 964	4 137
Somalie	3 329	4 757	4 532	4 032
Erythrée	2 288	3 956	3 812	3 002
Irak	3 501	3 575	3 266	2 799
Afghanistan	1 323	1 383	1 780	2 108
Angola	2 288	1 939	1 721	1 505
Turquie	2 094	1 768	1 559	1 372
Congo (Kinshasa)	2 146	1 498	1 417	1 301
Syrie	793	1 002	1 145	1 299
Bosnie-Herzégovine	2 250	1 660	1 454	1 020
Autres pays d'origine	13 100	10 756	11 008	9 583
Total	41 062	40 794	40 319	36 116

Source: OFS, PETRA (jusqu'en 2009), STATPOP (dès 2010). Sans les réfugiés reconnus.

Etat au 31 décembre de chaque année considérée.

* Jusqu'en 2009: Serbie-et-Monténégro; 2010: y c. les personnes qui ne peuvent pas encore être attribuées à l'un des Etats issus de l'ancienne Serbie-et-Monténégro.

Annexe 2

Sources concernant la deuxième partie

Deuxième partie, section 7.3: Etudes et publications consacrées au racisme

Service de lutte contre le racisme

- Schönenberger, Silvia et Rosita Fibbi (2011): Lutte contre les discriminations à l'embauche. Berne: Service de lutte contre le racisme (SLR). L'étude réalisée par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'Université de Neuchâtel propose une vue d'ensemble des différentes mesures prises pour éviter les discriminations à l'embauche. Elle analyse l'efficacité de ces mesures et émet des recommandations pour leur mise en œuvre en vue de favoriser un accès au marché du travail non discriminatoire. L'étude a été initiée et financée par le Service de lutte contre le racisme (SLR) et le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH). Elle est disponible uniquement sous forme électronique.
- Skenderovic, Damir (2010): Stratégies contre l'extrémisme de droite en Suisse: acteurs, mesures et débats. Berne: Service de lutte contre le racisme (SLR). Cette publication propose un aperçu de l'histoire de l'extrémisme de droite en Suisse et des différentes formes qu'il revêt. Elle expose les contre-mesures prises par les autorités étatiques et les organisations de la société civile et compare la situation en Suisse avec celle d'autres pays européens.
- Service de lutte contre le racisme (2009): Guide juridique discrimination raciale. Berne: Service de lutte contre le racisme (SLR). Les victimes de racisme et les services de consultation trouvent dans ce guide juridique des conseils pratiques. L'ouvrage montre quand et comment recourir à la loi pour lutter contre la discrimination raciale, tout en soulignant les limites des voies de droit.

Office fédéral des migrations

- Office fédéral des migrations (2011): Rapport sur la migration 2010. Berne: Office fédéral des migrations (ODM). Le rapport donne une vue d'ensemble des principaux champs d'activité de l'office et des grands axes de son travail en 2010, qu'il replace dans leur contexte historique, national et international, et contient par ailleurs d'importantes données statistiques.
- Office fédéral des migrations (2011): Bienvenue en Suisse – Information pour les nouveaux arrivants. Berne: Office fédéral des migrations (ODM). Cette publication a pour but de souhaiter la bienvenue aux nouveaux arrivants et de leur communiquer des informations de fond sur la vie en Suisse. Souvent, les étrangers qui arrivent en Suisse laissent derrière eux, dans leur pays d'origine, des points de repère essentiels et se retrouvent dans une société que souvent ils ne connaissent pas. Cet instrument d'accueil transmet des valeurs fondamentales ainsi que des informations sur les droits et obligations applicables dans toute la Suisse, véhicule un message sur l'intégration conforme à la législation en vigueur et fournit des informations pratiques ayant trait aux conditions de vie et de travail dans différents domaines-clés de la vie. La publication est disponible dans les langues suivantes: français,

allemand, italien, albanais, arabe, anglais, portugais, russe, serbe, espagnol, tamoul et turc.

- Office fédéral des migrations (2010): Vivre et travailler en Suisse. Berne: Office fédéral des migrations (ODM). La publication s'adresse aux personnes qui viennent en Suisse pour y travailler. Elle propose des informations sur le pays et ses habitants, sur l'entrée et le séjour en Suisse, sur la vie et le travail en Suisse ainsi que sur la sécurité sociale.
- Office fédéral des migrations (2010): Assurances sociales: séjour en Suisse et départ. Informations à l'attention des ressortissants étrangers. Berne: Office fédéral des migrations (ODM). La brochure expose les grandes lignes des assurances sociales suisses en matière d'assurance-vieillesse et survivants et d'assurance-invalidité (AVS/AI, 1^{er} pilier) ainsi que de prévoyance professionnelle (2 pilier). Elle fournit en outre des indications pratiques aux personnes désireuses de quitter définitivement la Suisse.
- Steinhardt, Max Friedlich, Thomas Straubhaar et Jan Wedemeier (2010): Studie zur Einbürgerung und Integration in der Schweiz: Eine arbeitsmarktbezogene Analyse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung. Berne: Office fédéral des migrations (ODM). L'étude vise, en évaluant la nouvelle version de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA), à obtenir de nouveaux enseignements sur le rapport entre naturalisation et intégration en Suisse. Elle montre comment les trois catégories «citoyens naturalisés», «ressortissants étrangers» et «citoyens suisses» se situent sur le marché du travail et comment elles sont intégrées dans la vie professionnelle.
- Burri Sharani, Barbara, Denise Efonyi-Mäder, Stephan Hammer, Marco Pecoraro, Bernhard Soland, Astrit Tsaka et Chantal Wyssmüller (2010): La population kosovare en Suisse. Berne: Office fédéral des migrations (ODM). Étude consacrée à la population kosovare en Suisse.
- Fibbi, Rosita, Claudio Bolzman, Antonio Fernandez, Andrés Gomensoro, Bülent Kaya, Christelle Maire, Clémence Merçay, Marco Pecoraro et Philippe Wanner (2010): Les Portugais en Suisse. Berne: Office fédéral des migrations (ODM). Étude consacrée à la population portugaise en Suisse.
- Eyer, Philipp et Régine Schweizer (2010): Les diasporas somalienne et érythréenne en Suisse. Berne: Office fédéral des migrations (ODM). Étude consacrée aux populations somalienne et érythréenne en Suisse.
- Haab, Katharina, Claudio Bolzman, Andrea Kugler et Özcan Yilmaz (2010): Diaspora et communautés de migrants de Turquie en Suisse. Berne: Office fédéral des migrations (ODM). Étude consacrée à la population turque en Suisse.
- Confédération helvétique (2008): Libre circulation des personnes Suisse – UE: reconduction de l'accord après 2009 et extension à la Bulgarie et à la Roumanie. Berne: Office fédéral des migrations (ODM), Bureau de l'intégration DFAE/DFE, Secrétariat d'État à l'économie (SECO). L'accord sur la libre circulation des personnes signé avec l'UE est en vigueur depuis 2002. A l'issue de plus de six ans de pratique, la Suisse a pu décider de prolonger la libre circulation des personnes après 2009 et de l'étendre aux deux pays ayant rejoint l'UE en dernier, la Bulgarie et la Roumanie, en appliquant des délais de transition. Par cette décision, elle s'est également prononcée, plus globalement, sur la poursuite des accords bilatéraux I.

Commission fédérale pour les questions de migration

- Commission fédérale pour les questions de migration (2011): Les sans-papiers en Suisse: recommandations de la CFM. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- Wichmann, Nicole, Michael Hermann, Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi, Joanna Menet et Didier Ruedin (2011): Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme: la politique de migration dans les cantons. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- Efionayi-Mäder, Denise, Silvia Schönenberger et Ilka Steiner (2010): Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000-2010. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- Wichmann, Nicole, Christin Achermann et Denise Efionayi-Mäder (2010): Renvoi. Expulsion: un rapport de base sur les conséquences de la criminalité en matière de droit des étrangers. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- Keller, Christoph (2010): Citoyenneté. Assumer son appartenance, sa participation et sa responsabilité. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- Kofler, Andrea Ch. et Lilian Fankhauser (2009): Femmes en migration. L'image des migrantes dans la perception de l'opinion publique et de la politique, ainsi que dans la recherche actuelle. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- Moret, Joëlle et Janine Dahinden (2009): Vers une meilleure communication. Coopération avec les réseaux de migrants. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- Matthey, Laurent et Béatrice Steiner (2009): Nous, moi – les autres. Les associations de migrants et la formation de l'identité: une approche internaliste. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- Achermann, Alberto (2009): Admission de groupes de réfugiés et aide sur place. Rapport et recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- Schulte-Haller, Mathilde (2009): Développement précoce. Recherche, état de la pratique et du débat politique dans le domaine de l'encouragement précoce: situation initiale et champs d'action. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- Commission fédérale pour les questions de migration (2010): «Citoyenneté» – redéfinir la participation. Recommandations de la CFM. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- Commission fédérale pour les questions de migration (2010): L'intégration: un moyen de parvenir à l'égalité des chances ou un instrument de mesure pour prendre des sanctions? Déclaration et recommandations de la CFM. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- Commission fédérale pour les questions de migration (2010): Femmes en migration. Recommandations de la CFM. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).

- Commission fédérale pour les questions de migration (2009): Encouragement précoce. Recommandations de la CFM. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- Commission fédérale pour les questions de migration (2008): La notion d'intégration dans la loi. Recommandations de la CFM. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).

Office fédéral de la santé publique

- Office fédéral de la santé publique (2011): Des ponts linguistiques pour mieux guérir – L'interprétariat communautaire et la santé publique en Suisse. Berne: Office fédéral de la santé publique (OFSP). La publication met en lumière les aspects qualitatifs, juridiques et économiques de l'interprétariat communautaire. Elle propose une synthèse des connaissances essentielles sur le sujet et montre dans quel contexte de recherche celles-ci s'inscrivent. Le document est fondé sur dix rapports d'experts et une soixantaine d'articles extraits de revues ou de recueils consacrés à la communication interculturelle dans le domaine sanitaire en Suisse.
- Navarra, Katja (2011): Guide de santé pour la Suisse: le système de santé suisse en bref: un manuel à l'intention des migrants vivant en Suisse. 3^e éd. entièrement revue. Wabern/Liebefeld: Croix-Rouge suisse et Office fédéral de la santé publique (OFSP). Ce guide de santé informe sur les soins médicaux en Suisse et explique les lois et règlements importants tels que l'assurance-maladie et l'assurance-invalidité. Il contient en outre les adresses des principaux interlocuteurs dans le domaine de la santé.
- Kaya, Bülent (2008): Population migrante: prévention et promotion de la santé. Guide pour la planification et la mise en œuvre de projets. Berne: Office fédéral de la santé publique (OFSP). En raison de la pluralisation croissante de la société, les institutions sanitaires sont souvent confrontées à des clients d'origines très différentes, à une diversité de modes de vie et de systèmes de référence. Cela requiert des institutions sanitaires qu'elles s'ouvrent à une population de plus en plus diversifiée (à la population migrante, par exemple) et développent des structures transculturelles afin de mieux satisfaire les besoins spécifiques des individus. La publication, rédigée sur mandat de Promotion santé suisse et de l'Office fédéral de la santé publique, offre un cadre de référence pour la conception de projets adaptés à la population migrante.
- Cerutti, Herbert (2008): Migration et santé. Résumé de la stratégie fédérale phase II (2008-2013). Berne: Office fédéral de la santé publique (OFSP).
- Saladin, Peter (2009): Diversité et égalité des chances. Les fondements d'une action efficace dans le microcosme des institutions de santé. Berne: Office fédéral de la santé publique (OFSP). Le manuel «Diversité et égalité des chances» soutient les hôpitaux, les cliniques et les institutions de soins de longue durée qui s'efforcent d'abolir les barrières et d'acquérir des compétences transculturelles. Il inclut un DVD du film «Quand comprendre peut guérir», qui retrace ce que vivent les migrants à l'hôpital.

Études sur le plan cantonal et communal

Pour des raisons de place et pour des raisons pratiques, seules quelques études ont été retenues ci-après pour illustrer les nombreuses activités menées dans les cantons et dans les communes (d'autres études sont directement mentionnées dans le rapport, lorsque le thème correspondant est traité).

- Schönenberger Silvia, Wichmann Nicole (2011): Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (disponible uniquement en allemand)
- Rapport 2009 de la ville de Zurich sur le racisme. Il peut être consulté, avec l'annexe et quelques fiches complémentaires et actualisées, sur le site www.stadt-zuerich.ch/integration (> A-Z /Diskriminierungsbekämpfung) (disponible uniquement en allemand).
- Familienbericht Basel-Landschaft 2010, Kapitel 6, Nutzung der unterstützenden Angebote für Familien. Daten zur Nutzung bestehender familienunterstützender Angebote nach Nationalität: www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/fkd/fff/famber/famber_06.pdf (disponible uniquement en allemand)
- Haute école de travail social Genève, Bureau de l'intégration des étrangers du canton de Genève, Equipe de prévention et d'intervention communautaire/Infor Jeunes de l'Hospice Genève: L'incident raciste au quotidien: Représentations, dilemmes et interventions des travailleurs sociaux et enseignants. *Editions IES, Genève, 2009.

Réunions et conférences

Au cours de la période sous revue, la Confédération a organisé les conférences ci-après.

- Office fédéral de la santé publique: La santé des migrants en Suisse. Réunion d'information organisée le 9 novembre 2011 à l'Hôtel Kreuz, Zeughausgasse 41, Berne. Présentation des principaux résultats du deuxième monitoring de l'état de santé de la population migrante en Suisse.
- Commission fédérale pour les questions de migration (CFM): Journée annuelle de la CFM: fédéralisme et politique de migration, 28 octobre 2011
- Service de lutte contre le racisme (SLR): séminaire «Protection contre la discrimination: apprendre de l'Europe?», 2 décembre 2008
- Office fédéral des assurances sociales: conférence nationale «Jeunes et violence», 9 mars 2012, Berne.
- Office fédéral des assurances sociales: conférence nationale «Lutter ensemble contre la pauvreté», 9 novembre 2010, Berne
- Office fédéral de la culture: colloque sur l'illettrisme, 5 novembre 2010, Berne
- Département fédéral des affaires étrangères: conférence sur la mendicité des enfants et la traite des mineurs, 31 mars 2010, Berne
- Commission fédérale de coordination pour les questions familiales: Forum Questions familiales sur le thème de l'influence de la famille sur les chances en matière de formation, 26 juin 2008, Berne
- Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG): violence domestique: rencontre nationale des services d'intervention cantonaux, 3 novembre 2011, Berne

Sur le plan cantonal et communal

Pour des raisons de place et pour des raisons pratiques, seules quelques réunions ont été retenues ci-après pour représenter les nombreuses réunions organisées dans les cantons et dans les communes:

- Canton de Fribourg: colloque «Mariages forcés – mariages arrangés»: état des lieux en Suisse et à Fribourg et lancement d'une campagne de prévention www.fr.ch/imr/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=35680
- Canton de Genève: trois conférences organisées par le Bureau de l'intégration des étrangers, en partenariat avec l'Université de Genève et la Haute école de travail social sur les thèmes Migration et identité sociale, Construire la citoyenneté en contextes: un parcours anthropologique, et L'immigration, la jeunesse et les espaces sociaux de la citoyenneté.
- Ville de Berne: Forum des migrants sur le thème de la discrimination, automne 2009. La ville de Berne s'est appuyée sur les expériences et problématiques évoquées par les participants pour identifier et définir les priorités et les champs d'action de la protection contre la discrimination. Les domaines du travail, du logement, de l'école et de l'éducation occupaient un rôle prépondérant dans les comptes rendus des migrants participants et dans leurs exigences.
- Université de Lucerne, 24 septembre 2011: «De l'arrière-cour au centre-ville. Les religions minoritaires dans une société majoritaire».

Annexe 3

Tableaux concernant la troisième partie

Tableau concernant la section 12 de la troisième partie: Statistiques des cas de rigueur conformément à l'art. 30, al. 1, let. b LEtr

Requêtes conformément à l'art. 30, al. 1, let. b LEtr, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2010*

<i>Canton</i>	<i>Requêtes déposées</i>	<i>Requêtes acceptées</i>	<i>Requêtes rejetées</i>
BE	1	1	0
BS	4	3	1
FR	1	0	1
GE	63	55	8
NE	1	1	0
VD	79	69	10
VS	1	0	1
Total	150	129	21

Source: Office fédéral des migrations (ODM), Domaine de direction Entrée, séjour et sortie, section Séjour, 2011.

*www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle/haertefaelle-art30-abs1-aug-2010-d.pdf (état 05.04.2012).

Requêtes conformément à l'art. 30, al. 1, let. b LEtr, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2009**

<i>Canton</i>	<i>Requêtes déposées</i>	<i>Requêtes acceptées</i>	<i>Requêtes rejetées</i>
AG	1	1	0
BE	1	0	1
FR	1	1	0
GE	138	63	75
JU	1	1	0
VD	39	22	17
Total	181	88	93

Source: Office fédéral des migrations (ODM), Domaine de direction Entrée, séjour et sortie, section Séjour, 2010.

** www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle/haertefaelle-art30-abs1-aug-2009-d.pdf (état 05.04.2012).

Requêtes conformément à l'art. 30, al. 1, let. b LEtr, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008***

<i>Canton</i>	<i>Requêtes déposées</i>	<i>Requêtes acceptées</i>	<i>Requêtes rejetées</i>	<i>Requêtes pendantes</i>
AG	1	1	0	0
BE	36	28	8	0
BL	18	18	0	0
BS	39	20	19	0
FR	87	60	27	0
GE	1063	789	271	3
JU	6	5	1	0
LU	2	2	0	0
NE	22	17	5	0
SG	1	1	0	0
SH	4	4	0	0
SO	6	6	0	0
SZ	1	1	0	0
TI	1	1	0	0
VD	688	249	439	0
ZH	10	10	0	0
Total	1'985	1'212	770	3

Source: Office fédéral des migrations (ODM), Domaine de direction Entrée, séjour et sortie, section Séjour, 2009.

*** www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle/haertefaelle-art30-abs1-aug-2001-2008-d.pdf (état 05.04.2012).

Annexe 4

Consultation technique des cantons, des villes et des communes – Questionnaire

CERD 2014 – Mesures prises et évolution dans les cantons, les villes et les communes depuis 2008

<i>Chapitre</i>	<i>Sujet</i>	<i>Destinataires</i>
Partie 1, section 1.6	<p>Contrôle des faits cités dans le rapport: amendement des constitutions cantonales concernant les discriminations et le racisme.</p> <p>Actualiser / compléter: modifications de lois cantonales en matière de lutte contre le racisme? Prises de position cantonales contre le racisme?</p>	Cantons
Partie 1, section 3.2.b (en particulier point ii)	<p>Actualiser / compléter: dernières évolutions relatives aux communautés religieuses?</p> <p>Exemples:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Création de la «Maison des religions» («Haus der Religionen») à Berne - Ville de Lucerne: mise à disposition d'un lieu de sépulture au bord de la Reuss - Nouveaux carrés pour les musulmans dans plusieurs communes 	Cantons
Partie 1, section 3.4.c.	<p>Actualiser / compléter: prises de position et activités cantonales et communales contre le racisme?</p> <p>Exemples:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adhésion à la Coalition européenne contre le racisme et déclarations faites dans ce cadre - Déclarations faite à la suite d'événements / d'incidents concrets 	Cantons, villes et communes
Partie 2, section 5.4.i.	<p>Actualiser / compléter: dernières évolutions relatives à la liberté de réunion?</p>	Cantons
Partie 2, section 5.5.e.; partie 2, section 7.1.	<p>Actualiser / compléter: dernières évolutions relatives à l'éducation et la formation?</p> <p>Exemples:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Développement progressif de l'encouragement précoce: objectifs et effets en termes d'intégration ou de prévention contre la discrimination - Augmentation du nombre de places d'accueil extra-familial: objectifs et effets en termes d'intégration ou de prévention contre la discrimination 	Cantons Villes et communes s'agissant de l'encouragement précoce

<i>Chapitre</i>	<i>Sujet</i>	<i>Destinataires</i>
Partie 2, section 5.5.c	<p>Actualiser / compléter: droit au logement: mesures prises dans les cantons et les communes? Evolution de la pratique judiciaire?</p> <p>Exemple:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projets concrets dans le cadre du programme «Projets urbains» - Soutien d'organisations telles que la fondation «Domicil» à Zurich (aide les personnes de conditions modestes à trouver un logement convenable, les accompagne dans le processus d'intégration au nouveau domicile, facilite la cohabitation au sein du nouveau voisinage, etc.) - Etudes, enquêtes, etc. sur la situation et les besoins d'intervention 	Cantons, villes et communes
Partie 2, section 5.5.d	<p>Actualiser / compléter: dernières évolutions concernant l'aide d'urgence, l'aide sociale, les autres prestations en amont des mesures cantonales en lien avec le rapport du CERD?</p>	Cantons, villes et communes
Partie 2, section 5.6.	<p>Actualiser / compléter: dernières évolutions en matière de droit d'accès aux lieux et aux services publics?</p> <p>Exemples:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projets dans le cadre de l'ouverture des institutions - Interprétariat communautaire - Projets tels que «Safer clubbing» (projet commun d'un certain nombre de clubs, bars et lounges qui entendent prendre leurs responsabilités en termes de prévention et de sécurité, notamment aussi en ce qui concerne la thématique «Discrimination / Refus d'accès aux établissements») 	Cantons, villes et communes
Partie 2, section 7.3.	<p>Actualiser / compléter: études, publications et congrès sur le racisme et la discrimination?</p>	Cantons, villes et communes
Partie 3, section 13	<p>Actualiser / compléter: dernières évolutions en matière de procédure de naturalisation?</p> <p>Exemple:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mesures générales ou mesures de formation en ce qui concerne les risques de discrimination dans les procédures de naturalisation 	Cantons